97-84200-7

Stechert, Günther

Die Rechte des deutschen Kaisers auf dem Gebiete...

Greifswald

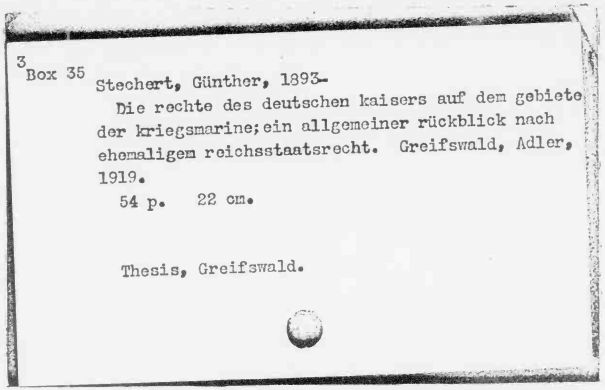
1919

97-84200-7
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



3
Box 35 Stechert, Günther, 1893-
Die rechte des deutschen kaisers auf dem gebiete der kriegsmarine; ein allgemeiner rückblick nach ehemaligem reichsstaatsrecht. Greifswald, Adler, 1919.
54 p. 22 cm.

Thesis, Greifswald.

RESTRICTIONS ON USE: Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-29-97 INITIALS: AP

TRACKING # : 27784

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

3
Box 35
OCT 3 192

Die Rechte des deutschen Kaisers auf dem Gebiete der Kriegsmarine

Ein allgemeiner Rückblick nach ehemaligem Reichsstaatsrecht

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Greifswald

vorgelegt

von

Günther Stechert
Referendar

Buchdruckerei Hans Adler, Inh. E. Panzig & Co. :: Greifswald 1919

Referent: Professor Dr. Hubrich.

Inhaltsübersicht

Seite

A. Einleitung 7

B. Ausführung: Die Rechte des Deutschen Kaisers auf dem Gebiete der Kriegsmarine.

§ 1. Die Rechte des Kaisers als Inhaber des Oberbefehls über die Marine und als Chef der Marineverwaltung . . . 10

§ 2. Das Marineverordnungsrecht des Kaisers 29

§ 3. Die Form der Marineverordnungen des Kaisers 43

§ 4. Die Handhabung der Gegenzeichnung bei den Marineverordnungen des Kaisers 47

Verzeichnis der benutzten Literatur

Marschall v. Bieberstein, F. Frh., Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn, 1911.

Rehm, H., Oberbefehl und Staatsrecht, 1913.

Fischer, R., Das Recht des Deutschen Kaisers. Preisgekrönte Studie zum deutschen Verfassungsrecht, 1895.

Rauer, W. W., Der Deutsche Kaiser, 1913.

Zorn, Ph., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2 Bde. 2. Aufl. 1895. 1897.

Hubrich, Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwickelung, 2. Aufl. 1913.

Hubrich, Preußisches Staatsrecht, 1909.

Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preußischem Staatsrechte. (In Hirths Annalen Bd. 1904).

Hubrich, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht, 1905.

Arndt, A., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901.

Arndt, A., Verfassung des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 1902.

Arndt, A., Das selbständige Verordnungsrecht, 1902.

Arndt, A., Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches, 1884.

Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2 Bde. 4. Aufl. 1913.

v. Mohl, Reichsstaatsrecht, 1873.

Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1890. Bd. I, Abschnitt: Armeebefehl und Armeeverordnung von Hecker-2.Aufl., herausgeg. von Fleischmann 1911. Abschnitt: „Armeebefehl und Armeeverordnung" von Apel.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie. 1904 und 1914.

Anschütz, Gegenwärtige Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, 1901.

Laband, P., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. in 4 Bden. 1901; 5. Aufl. in 4 Bdn. 1911, 1913 und 1914.
Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1910.
v. Seydel, M., Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.
v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 5. Aufl. 2 Bde. 1898/1906 (auch eine ältere, die 2.Aufl., wurde benutzt).
v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. Leipzig 1876/77.
Jellinek, G., Das Recht des modernen Staates, I. Bd. Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914.
Hänel, A., Studien zum Deutschen Staatsrecht, 1888 Bd. II: Die organisatorische Entwicklung der Deutschen Reichsverfassung.
Apel, Die königliche Gewalt auf dem Gebiete des Ehrengerichtsverfahrens gegen preußische Offiziere, 1906.
Elsner von Gronow, K. und Sohl, G., Militärstrafrecht für Heer und Marine des Deutschen Reiches, 1906.
Pürschel, Kommentar zum Preußischen Belagerungsgesetz, 1916.
Conrad, Kommentar zum Preußischen Belagerungsgesetz, 1916.
Pelargus, (in Leipz. Ztschr. f. Deutsches Recht Bd. 1915 S. 1185ff.). Deutsche Juristenzeitung:
Arndt, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des Obersten Kriegsherrn, Bd. 1916 S. 851ff.
Arndt, Zur staatsrechtlichen Stellung des Militärkabinetts, Bd. 1918 S. 670ff.
Piloty, Verantwortliche Regierung und persönliches Regiment, Bd. 1918 S. 716f.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages nebst Anlagen. Von 1871 an.
Stenographische Berichte des konstituierenden Reichstages 1867.
Reichsgesetzblatt (RGBl.) Von 1871 an.
Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten. Von 1810 an.
Marineverordnungsblatt (MarVBl.) Seit 1870.
Preußisches Militärwochenblatt Seit 1816.

A. Einleitung.

Nachdem mit Geltungskraft vom 9. November 1918 der Deutsche Kaiser der Krone entsagt hat, haben wir von einer Vergangenheit Abschied genommen, die noch eben lebendigste Gegenwart gewesen war. Erst jetzt, wo wir an der Schwelle einer neuen Zeit stehen, ist es möglich, einen Überblick über die hinter uns liegende große Entwickelungsepoche Deutschlands zu gewinnen. Mit einem Schlage werden alle gesetzlichen Vorschriften, die auf die staatsrechtliche Stellung und die Machtbefugnisse des Kaisers Bezug haben, gegenstandslos. Die Änderung einer ziemlich großen Anzahl von Bestimmungen wird hierdurch erforderlich. Denn in der Reichsverfassung sind die Rechte des Kaisers nicht erschöpfend dargestellt worden; die einzelnen über die ganze Verfassung hin zerstreuten Artikel, in denen kaiserliche Machtbefugnisse aufgeführt sind, wurden später durch mancherlei Gesetze und Verordnungen vielfach ergänzt. Dies trifft ganz besonders bei einem staatlichen Betätigungsgebiet zu, dem infolge seines schnellen Emporblühens während der letzten Jahrzehnte die Zeit zu ruhiger historischer Entwickelung gemangelt hat, das vielmehr in verhältnismäßig kurzer Zeit eine recht bedeutende Anzahl von Vorschriften zur organisatorischen Ausgestaltung benötigt hat, nämlich bei der Kriegsmarine. Gerade für dieses Gebiet ist es daher noch jetzt eine lohnende Aufgabe, die kaiserlichen Rechte systematisch gegliedert darzustellen und ihre volle Bedeutung zu entwickeln.

In Bezug auf das Marinewesen besaß der Kaiser weitergehende Rechte als bei der Landarmee. Nicht als ob in der

Sache, namentlich für den Kriegsfall, das Heer etwa weniger zur Verfügung des Kaisers gestanden hätte. Der Unterschied liegt vielmehr nur in der äußerlichen Organisation und Verwaltung. Schon die Bezeichnung „Kaiserliche Marine," die mit Rücksicht auf die seemännischen Überlieferungen gewählt wurde, bringt den besonders lebhaften Zusammenhang des Kaisers gerade mit der Marine zum Ausdruck[1]). Der Grund für diese Beziehungen liegt in den geschichtlichen Verhältnissen, wie sie 1867 vorlagen. Als in diesem Jahre der Norddeutsche Bund gegründet wurde, war unter allen Staaten, die sich zu demselben vereinigten, nur ein einziger, der eine Kriegsmarine besaß, nämlich Preußen[2]). Doch auch Preußens Kriegsmarine war noch neu und unbedeutend. Erst im Jahre 1853 hatte es durch die Schaffung einer Küstenflottille und durch die Erwerbung des Jadebusens eine Kriegsmarine zu schaffen begonnen. Es nahm damit die Pläne des Großen Kurfürsten wieder auf, der durch die Erbauung von 75 brandenburgischen Kriegsschiffen ein großzügiges, aber leider bereits im Jahre 1701 wieder aufgegebenes Unternehmen ins Leben gerufen hatte. Da nun bei Abschluß des Norddeutschen Bundes die Preußische Marine erst 14 Jahre bestanden hatte, stellte sie in keiner Weise den Machtfaktor dar, den die Landmacht für die Einzelstaaten aus historischen Gründen abgab[3]). Daher gab das Land nur sehr wenig von seinen einzelstaatlichen Rechten auf, als es im Jahre 1867 seine Marine nebst dem dazu gehörigen Inventar, Häfen, Werften u w. dem Bunde vorbehaltslos überwies, worauf auch die Kosten der Erhaltung, Vergrößerung und Verwaltung

1) Siehe die Erklärung des bayrischen Bundesratsbevollmächtigten v. Lutz in den stenographischen Berichten des Reichstages 1871 S. 157.

2) Vergleiche bezüglich des Folgenden die historischen Darstellungen bei Fischer: Das Recht des Deutschen Kaisers; hauptsächlich S. 72; siehe ferner auch Rauer, Der Deutsche Kaiser, insbes. Seite 107/108.

3) Vgl. Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, S. 288.

auf den Bundesetat übernommen wurden. Die Abtretung war für Preußen sogar vorteilhaft, besonders deswegen, weil der König ja als Träger des Bundespräsidiums die ihm kraft eigenen Rechtes zustehende Verwaltung der Kriegsmarine, insbesondere den Oberbefehl nicht abzugeben brauchte. Auch konnte von jetzt ab die Erweiterung der Flotte infolge der Beteiligung sämtlicher Bundesstaaten an der Kostenaufbringung raschere Fortschritte machen als bisher; ein Umstand, der wiederum gerade Preußen wegen seiner Lage an zwei Meeren ganz besonders zugute kommen mußte. Der Eintritt der Südstaaten in den Norddeutschen Bund auf Grund der Novemberverträge von 1870 bot aus dem begreiflichen Grunde, daß sie ebenso wie die sonstigen außerpreußischen Bundesmitglieder in maritimer Hinsicht weniger interessiert waren, keinerlei Anlaß, die Rechte des preußischen Königs bezüglich der Bundesmarine einzuschränken. Nach der Gründung des Deutschen Reiches ging dann die Bundesmarine formell auf das Reich über. Somit waren für die Regelung der Kriegsmarine als rechtlich einheitliche und ausschließliche Reichsinstitution alle Vorbedingungen gegeben. Diese Einheitlichkeit hatten bereits die die Reichsgründung vorbereitenden Verfassungsarbeiten, sowohl die Frankfurter Paulskirchenverfassung vom 28. März 1849 (in ihrem Art. 19[4]), wie auch die Verfassungs-Entwürfe von 1850 betont: dem Kaiser sollte Kommando und Verwaltung der Marine unterstellt sein. Ihm sollten ferner zustehen das Ernennungsrecht der Offiziere und Beamten, die Sorge für Ausbildung und Unterhaltung der Kriegsflotte sowie das Recht der Errichtung von Kriegshäfen und Marinebehörden. Es war somit bereits Mitte des vorigen Jahrhunderts der von 1871 bis 1918 gültige Rechtszustand als Projekt vorbereitet. Wenn nun auch weder die Bestimmungen der Frankfurter Verfassung noch die 1850er Verfassungsentwürfe jemals Wir-

4) Abgedruckt bei Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Seite 20.

kung erlangt haben, so wurde nachher doch tatsächlich in der geplanten Weise das Einheitlichkeitsprinzip in der Reichskriegsmarine verwirklicht: im Gegensatz zur Armee wurde den Landesherren niemals ein persönlicher Befehl oder ein Inspizierungsrecht oder irgend ein Ehrenrecht mit Bezug auf die Kriegsmarine eingeräumt, außerdem konnten die Bundesstaaten niemals eine Verwendung der Marine in ihrem eigensten Spezialinteresse bewirken, sie konnten ferner keine ihre Selbständigkeit behaltenden Kontingente aufstellen, waren auch an der Kommandogewalt in keiner Weise beteiligt. Die Kaiserliche Marine war vielmehr lediglich eine Institution der Gesamtheit der Einzelstaaten, sie war wie die Seemacht eines monarchischen Einheitsstaates organisiert. Dementsprechend waren auch vollständig die Marinebefugnisse des Kaisers ausgestaltet worden.

B. Die Rechte des Deutschen Kaisers auf dem Gebiete der Kriegsmarine.

§ 1. Die Rechte des Kaisers als Inhaber des Oberbefehls über die Marine und als Chef der Marineverwaltung.

Dem Kaiser hat, wie sich aus der ganzen Fassung des Art. 53 deutlich ergibt, die Gesamtheit der auf die Verwaltung der Kaiserlichen Marine bezüglichen Tätigkeiten obgelegen, und zwar kraft eigenen Rechtes, insofern als sich ja die Kriegsmarine als ein reines und durchaus einheitliches[5]), unmittelbar dem Reiche gehöriges und unmittelbar vom Reiche und von Reichsorganen verwaltetes[6]) Reichsinstitut darstellte. Die sich hieraus für den allerhöchsten Kriegsherrn ergebenden Machtbefugnisse hatten an und für sich einen außerordentlich

5) Fischer, S. 72.

6) Arndt, Staatsrecht S. 454.

bedeutenden Umfang, ihre Ausübung fand jedoch eine Beschränkung durch Art. 17 der RV., indem laut jener Vorschrift infolge der eigenen Unverantwortlichkeit des Kaisers die von ihm im Namen des Reiches getroffenen Anordnungen und Verfügungen durch den Reichskanzler — oder auch auf Grund der Bestimmungen des Reichsgesetzes, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878[7]) durch den Staatssekretär des Reichs-Marine-Amts — gegengezeichnet werden mußten. Diese Vorschrift war in ziemlich engem Anschluß an die entsprechende Bestimmung des Art. 44 der Preußischen Verfassungsurkunde: „Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers" entstanden. Von dem durch Art. 17 RV. normierten Contrasignaturerfordernis waren nun alle diejenigen Erlasse befreit gewesen, die der Kaiser kraft seiner Kommandogewalt als Militärbefehlshaber vornahm. Nun wurde allerdings anläßlich der im Oktober 1918 stattgehabten Beratungen des Reichstages über eine Umarbeitung der RV.[8]) eine Verengerung des Kreises der gegenzeichnungsfreien Angelegenheiten in Aussicht genommen, der Durchführung dieses Projektes kam dann aber die Abdankung des Kaisers und die Auflösung von Bundesrat und Reichstag zuvor. Es war geplant gewesen, nahezu das gesamte militärische System, das bisher unabhängig neben dem politischen Aufbau der Reichsregierung gestanden hatte, dieser ein- und unterzuordnen. Denn während der Reichskanzler bisher nur für die auf Grund von Art. 17 RV. gegengezeichneten Regierungsakte des Kaisers verantwortlich war, sollte in Zukunft gemäß einem Zusatz zu Art. 15 RV. der Reichskanzler die Verantwortung für alle Handlungen von politischer Bedeutung tragen, die der Kaiser in Ausübung der ihm nach der Reichsverfassung zustehenden Befugnisse

7) RGBl. 1878 S. 7.

8) Siehe über die Verfassungsänderungen: Kieler Ztg. vom 27. Okt. 1918 morgens. Vgl. auch RGBl. 1918 S. 1273 u. 1274.

vornimmt, somit auch für diejenigen Handlungen, welche als kaiserliche Kommandoakte von politischer Tragweite fungieren. Es sollten demnach fortan nur noch rein militärische Fragen ohne politische Bedeutung der höchstpersönlichen Sphäre des Kaisers überlassen bleiben. — Man hat mit der Gegenzeichnung schon von ihrem ersten Auftreten an, also bereits seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts, wo man in Deutschland unter Abschaffung des Absolutismus zum System des Verfassungsstaates überging, den Zweck verfolgt, sowohl in politischer, wie auch in straf- und privatrechtlicher Beziehung die ministerielle Verantwortlichkeit für das verfassungsmäßige Zustandekommen der Erlasse des Monarchen zu dokumentieren. Über den genauen Umfang der hierin liegenden Verpflichtungen ist man sich indes noch niemals vollkommen klar geworden, insbesondere deswegen, weil schon seit Jahrzehnten in der Theorie sowohl wie in der Praxis große Rechtsunsicherheit bezüglich der Abgrenzung von Kommando- und Regierungsgewalt herrscht. Nun erklärte Reichstagsabgeordneter Müller-Meiningen bei den Verfassungsberatungen im Jahre 1918, erst jetzt, wo der Art. 15 RV. neu formuliert und damit gleichzeitig die Schlußworte des Art. 17 RV.: „der damit die Verantwortlichkeit übernimmt," als überflüssig gestrichen werden sollten, würde die ministerielle Verantwortlichkeit zu einer wirklich „rechtlichen" werden, nachdem sie bisher immer nur eine „rein platonisch-moralische" gewesen war. Setzen wir den Fall, daß die Monarchie noch weiterhin fortbestanden hätte, so wäre indes die 1918 geschaffene Neufassung von Art. 15 doch gewiß noch lange keine endgültige, künftighin jede Zweifelsfrage ausschließende Formulierung des Problems gewesen. Ist doch den Theoretikern schon im Jahre 1913, also bereits mehrere Jahre vor den großen Verfassungsänderungen, von Prof. Rehm[9]) der Vorschlag gemacht

9) Näheres über die von H. Rehm verfaßte Schrift: „Oberbefehl und Staatsrecht" siehe weiter unten auf Seite 24ff.

worden, zur Schaffung einer Kontrasignaturgrenze eine Scheidung zwischen politischen und nicht-politischen Angelegenheiten zu machen, ohne daß daraufhin etwa eine Einigung aller Schriftsteller stattgefunden und sich nach der so gewonnenen Scheidungslinie vielleicht auch die Praxis hätte richten können! Wäre dies geschehen, so hätten wir im Jahre 1918 ja eigentlich eines Projektes zur Ergänzung von Art. 15 RV. gar nicht mehr bedurft! Für uns ergibt sich nun aus alledem der Beweis, daß die Kontrasignaturfrage bestritten ist und bleiben wird. Denn wenn auch in der nachstehenden Darstellung die Auffassung Rehms als Grundlage genommen ist, um im Anschluß an sie und unter gleichzeitiger Widerlegung aller sonstigen Meinungen zu einer möglichst annehmbaren theoretischen Lösung zu gelangen, so sind ja doch sowohl durch die Darlegungen jenes Schriftstellers wie auch durch das mit ihnen sich deckende Projekt der Neugestaltung von Art. 15 nur ungefähre Richtlinien gegeben worden, ebenso wie auch sonst in den Lösungsversuchen nur ungefähre Grenzlinien aufgestellt wurden. Bei der Herausgabe der einzelnen Kaiserlichen Orders hätten sich daher auch in Zukunft noch manche Unklarheiten gezeigt.

Abgesehen von Rehm und Marschall[10]), die ganz für sich allein stehende Anschauungen über die Frage der Trennung von Kommandogewalt und Regierungsgewalt hegen, läßt sich bei allen übrigen Schriftstellern eine einheitliche Basis insofern konstatieren, als man die das Budgetrecht des Reichstages berührenden Sachen für unbedingt kontrasignaturpflichtig und die von der kriegerischen Verwendung der Truppen handelnden Angelegenheiten für stets gegenzeichnungsfrei hält. An diesen Forschungsergebnissen wird im allgemeinen wohl deswegen wenig gerüttelt, weil es sich in den erstgenannten Fällen fast stets um die Aufstellung neuer Rechtssätze handelt, also in materieller Beziehung

10) Marschall, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung. Näheres siehe unten auf Seite 21ff.

Gesetze geschaffen wurden und alsdann des Kaisers militärische Befehlsgewalt nicht gut als Grund zur Befreiung von dem Erfordernis der Gegenzeichnung dienen konnte[11]). Auf der anderen Seite läßt sich der Umstand, daß nach der übereinstimmenden Meinung fast sämtlicher Schriftsteller alles, was die Verwendung des Militärs zu kriegerischen Zwecken betrifft, vom Kaiser allein anbefohlen werden durfte, daraus erklären, daß derartige Anordnungen durchweg einen anderen als rechtschaffenden Inhalt haben[12]). Während nun durch das eben Gesagte die äußersten Grenzen in der Frage der Kontrasignaturbedürftigkeit klipp und klar festgelegt sind, ist die Scheidung in der Mitte — wo teilweise Rechtsnormen, teilweise keine solchen in Frage kommen —, sehr schwierig und Gegenstand lebhaften Gelehrtenstreites. Die Meinungen der Theoretiker kann man nun bezüglich der Abgrenzungsversuche in 4 Gruppen sondern, die sich indes nicht derartig scharf trennen lassen, als daß sich nicht die einzelnen — fast immer in der Aufstellung zweier gegensätzlicher Schlagwörter gipfelnden — Definitionen manchmal in mehrere jener Kategorien einordnen ließen.

Es kann sich hier nur darum handeln, einen allgemeinen Überblick über die von der Literatur verfolgten Richtungen zu geben; ein Eingehen auf die einzelnen Meinungen der Schriftsteller würde zu weit führen, da ja das Generelle lediglich die Grundlage zur Behandlung der speziellen Marinefragen bieten soll.

Die erste[13]) der eben genannten 4 Gruppen will die Abgrenzung nach der Veranlassung und dem Entstehungs-

11) Marschall, S. 275 (anläßlich der Besprechung der Militärstrafrechtspflege).

12) Marschall S. 216 unten: „Enthalten doch die wenigsten militärischen Anordnungen Rechtssätze."

13) Marschall S. 47ff. Hier wird als Beispiel für die erste Gruppe hauptsächlich Buddeus (Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien Leipzig 1833) angeführt. (S. 99 und 14).

umstande der monarchischen Anordnungen vornehmen: diejenigen Anordnungen, die der Kaiser als oberstes Staatsorgan, als Staatsoberhaupt — also in allen nur vom Monarchen als solchem entscheidbaren Regierungsangelegenheiten — trifft, müsse er kontrasignieren lassen, nicht hingegen die Anordnungen, die er als oberster Militärchef, als oberster Befehlshaber trifft, in einer Sphäre also, wo auch jeder andere Generalissimus befehlen könne. Das praktische Ergebnis dieser Lehre ist nun aber wirkungslos[14]), denn die Festlegung der Grenze zwischen dem von jedem General und dem nur vom Herrscher Bestimmbaren ist meist der Willkür des Fürsten überlassen. Für die Theorie ist außerdem die Scheidung deshalb unbrauchbar, weil im modernen Staate die Wehrmacht eine staatliche Einrichtung ist und der Herrscher jede seiner Tätigkeitsäußerungen dieser gegenüber ebenso wie seine sonstigen Verwaltungsakte letzten Endes als das Subjekt der in ihm verkörperten einheitlichen Staatsgewalt vornimmt — im Gegensatz zu dem früheren Dualismus zwischen Staat und Heer, welch letzteres zu den Zeiten des Söldnertums ein dem Fürsten persönlich gehörendes, neben dem Staate bestehendes Institut darstellte.

Eine zweite Gruppe[15]) hat die Scheidung aus der jeweiligen juristischen Natur der Akte herzuleiten versucht, indem sie alle „bleibenden Einrichtungen" der Kontrasignatur unterwirft: es sollen hierunter sämtliche die Kriegs-

14) Marschall S. 333ff.

15) Marschall S. 52ff. So finden wir die Begriffe „Armeebefehl" und „Armeeverordnung" z. B. bei Laband (Staatsrecht des Deutschen Reiches 4. Aufl. Bd. 4, 35) verwandt. Eine ähnliche Gegenüberstellung finden wir bei Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. 2. Bd. S. 525): „Oberbefehl" — „Verordnungsrecht". — Übrigens hat Laband in der 5. Aufl. seines Staatsrechtes auf Grund der Ausführungen von Marschall an Stelle von „Armeebefehl" und „Armeeverordnung" jetzt die Ausdrücke „Kommando" und „Verordnungen in Militärsachen" gesetzt.

verwaltung sowie die Ordnung allgemeiner Verhältnisse betreffenden Befehle fallen. Die hiernach kontrasignaturbedürftigen Akte entsprechen nun ungefähr dem, was die Wissenschaft unter „Militärverordnung" versteht im Gegensatz zum gegenzeichnungsfreien „Militärbefehl." Da man aber in der Praxis sowohl generelle wie auch spezielle Anordnungen mit dem Ausdruck „Befehl"[16]) bezeichnet, ist jene Gegenüberstellung vollkommen belanglos, auch hat sie in der Wissenschaft heute keine materielle Bedeutung mehr, sondern nur noch eine formelle, d. h. es wird jetzt mittelst jener Unterscheidung lediglich ausgedrückt, ob eine Gegenzeichnung erfolgt sei, demnach nicht die Frage gelöst, in welchen Fällen die Unterschrift des Ministers erforderlich sei[17]). Die eben besprochene 2. Gruppe kommt demgemäß ebensowenig, wie die erste zu einem befriedigenden Ergebnis.

Die 3. Gruppe nimmt die Einteilung nach dem Gebiet vor, auf das die Akte des Herrschers sich beziehen: „Oberbefehl" — „Militärverwaltung"[18]). Der Umstand, daß ersterer Begriff durch Art. 46 preuß. VU. und Art. 53 RV. gebraucht wird, gibt ja genügende Anregung, ihn zum Ausgangspunkt einer Gegenüberstellung zu machen. An der Ausbildung des genannten Kontrastes ist gerade die Kriegsmarine hervorragend beteiligt: bei der Schaffung der Marinebehörden Preußens sowie auch des Reiches sind manche gegensätzliche Ausdrücke der eben beschriebenen Art gebraucht worden[19]). Diese decken sich indes nicht immer mit den von der Wissenschaft aufgestellten Definitionen. So ist in dem Allerhöchsten Erlaß vom 14. November 1853[19]) der Begriff der Verwaltungs-

16) Daher heißt es auch in der bekannten Preußischen Order vom 18. Januar 1861 (Militärwochenblatt 1861, Beilage zu Nr. 8): „Ich will, daß alle Meine der Armee bekannt zu machenden Orders den Charakter des militärischen Befehls behalten."

17) Marschall S. 339ff.

18) Marschall, S. 56ff.

19) Allerh. Erl. v. 14. Nov. 1853, betreffend die Verwaltung der Marineangelegenheiten (Preuß. Ges.-Sammlung Seite 908):

angelegenheiten sehr eng genommen, indem er sich offenbar nur auf die wirtschaftliche Verwaltung, die Ökonomie, beziehen soll. Die Wissenschaft hingegen, die den Begriff im allgemeinen wesentlich weiter faßt, rechnet gewöhnlich alles darunter, was auf die Beschaffung der Vorbedingungen und der Mittel für die bewaffnete Macht gerichtet ist. Demgegenüber zählt man zum „Oberbefehl" alle Anordnungen, die die unmittelbare militärische Aktion zum Gegenstande haben[20]). Bei den eben aufgeführten gegensätzlichen Definitionen sind beide Begriffe materiell gefaßt. Bezüglich des Begriffs „Militärverwaltung" ist dies auch durchaus berechtigt, denn hierbei wird man stets an den Inhalt, an den Gegenstand der Befehlsakte denken. Das Gleiche erscheint uns jedoch für den Begriff „Oberbefehl" widersinnig, denn hier ist nicht der Gedanke an den Gegenstand überwiegend, sondern vielmehr die Vorstellung von der Befugnis zu befehlen, oder von dem spezifischen Charakter eines jeden solcher Befehle. Es hat auch anfangs die Wissenschaft dem Oberbefehlsbegriff einen solchen formellen Sinn beigelegt[21]), sie hat diesen dann aber später infolge der in Preußen — und dann auch bei der Reichsmarine — an Hand der Allerh. Kabinettsordre vom 18. Januar 1861[22]) ausgeübten Praxis zugunsten einer materiellen Auffassung des Begriffes wieder verworfen. Gemäß jener Ordre sollten nämlich diejenigen Gegenstände, die als Militärbefehle, Militärdienstsachen und Personalien fungieren, stets durch öffentlich gegenzeichnungsfreie Erlasse ge-

‚Kommandoangelegenheiten" — „Verwaltungsangelegenheiten"; Allerh. Erl. v. 14. März 1859 (Preuß. Ges.-Samml. S. 127): „Oberkommando" — „Marineverwaltung"; Kais. Erl. v. 30. März 1889 (RGBl. S. 47) „Oberkommando" — „Verwaltung"; Kais. Erl. v. 1. Jan. 1872 (RGBl. S. 5): „Verwaltung" — „Oberbefehl".

20) Georg Meyer, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. 2. Bd. 35 u. 59; Anschütz, Gegenwärt. Theorien S. 89ff.

21) Hauptsächlich Mohl, Württembergisches Staatsrecht (2. Aufl. Tübingen 1840), 1. Bd. S. 231, zit. bei Marschall S. 66.

22) Militärwochenblatt von 1861, Beil. zu Nr. 8 (s. Anm. 16).

regelt werden, doch sollte, um durch eine derartige aus politischen Erwägungen erfolgte Einschränkung der sichtbaren Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit des Ministers nicht gänzlich auszuschalten, in den Fällen der Beeinflussung des Etats eine geheime Kontrasignatur auf dem für die Akten bestimmten Exemplare erfolgen; alles übrige die Militärverwaltung Betreffende sollte stets mit der regulären Gegenzeichnung ausgefertigt werden. Diese Kabinettsordre bestimmte somit nicht, wie man gewöhnlich annimmt, welche königlichen Anordnungen der Kontrasignatur nicht bedürfen, sondern welche ohne Gegenzeichnung des Kriegsministers der Armee oder den Kommandostellen bekannt zu machen sind[23]). Wie die 3 in der Kabinettsordre genannten Gruppen (Ordres ohne, mit geheimer und mit öffentlicher Kontrasignatur) nach dem Gegenstande, den sie betreffen, abgegrenzt werden sollen, läßt sich nicht erkennen; es fehlt der Ordre in dieser Hinsicht in hohem Grade an Klarheit und Bestimmtheit. In Ziffer 3 und 4 der Ordre ist angeordnet, daß es gehalten werden solle, wie bisher; es sollen also scheinbar aus der Übung die zu Grunde liegenden Prinzipien entnommen werden. Es gibt nun aber, wie Marschall nachgewiesen hat, keine konstante Übung, sondern es herrscht absolute Regellosigkeit[24]).

Als Beispiel für die materielle Auffassung des Begriffes der Militärverwaltung bei den Theoretikern sei Anschütz[25]) genannt: dieser rechnet zu dem genannten Gebiete alle Anordnungen, die sich auf die Organisation und Formation des Heeres beziehen sowie alle Vorschriften, deren nächster Zweck die Einübung und Ausübung des Waffenhandwerks ist, also organisatorische Bestimmungen aller Art, sowie ferner die Formation der — durch das Gesetz nicht etwa festgelegten — Kadres, Bestimmungen über militärische Ehrengerichte, Felddienstübungen, Schießvorschriften usw.

23) Marschall S. 69ff.; Laband, 5. Aufl. IV, 36.
24) Marschall, S. 217ff.
25) Anschütz, Gegenwärtige Theorien, S. 89ff.

Mag man nun den Begriff der Militärverwaltung einem materiellen oder einem formellen Oberbefehlsbegriff gegenüberstellen, eines gilt jedenfalls für beide Fälle: die Gegenüberstellung hat überhaupt nur dann Wert, wenn einer der beiden konträren Begriffe positiv bestimmt wird und der andere dann als negativ-komplementäre Ergänzung der von ersterem übrig gelassenen Sphäre sich ergibt[26]). Weisen nun aber beide Begriffe einen positiven Inhalt auf, wie z. B. bei der eben besprochenen Preuß. Kabinettsordre von 1861, so greifen die Gebiete in einander über; weil nun hierbei in der Mitte ein Kondominat entsteht, ist damit die Abgrenzung hinfällig geworden. Bei Verwendung des formellen Oberbefehlsbegriffes gegenüber dem stets materiellen Militärverwaltungsbegriff ist dies ganz besonders deswegen sehr erklärlich, weil die hierbei geschehene Zugrundelegung zweier verschiedener Teilungsprinzipien auch notwendigerweise zwei Grenzlinien mit einem Stücke strittiger Zone in der Mitte ergeben muß und dadurch die gegenübergestellten Begriffe als inkommensurable Größen erscheinen.

Die 4. Gruppe benutzt die Schlagwörter „Kommandogewalt" und „Regierungsgewalt"[27]). Als Ausflüsse einer dieser beiden Gewalten stellen sich nach der Lehre dieser Kategorie sämtliche Anordnungen des Herrschers dar, und zwar bilden die aus der Kommandogewalt fließenden Anordnungen die kontrasignaturlosen „Militärbefehle," und die aus der Regierungsgewalt fließenden Anordnungen — oder, wie statt dessen bisweilen gesagt wird —, die „Anordnungen, welche die Militärverwaltung im engeren Sinne betreffen" —

26) Marschall, S. 342ff.
27) Diese gegenübergestellten Begriffe hat zuerst Hecker genauer definiert (siehe Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts von Stengel unter dem Stichwort „Armeebefehl" und „Armeeverordnung", Bd. 1, S. 63—65.

die der Gegenzeichnung bedürftigen „Militärverordnungen." Bei dieser Definition stoßen wir also wieder auf die Schlagwörter der 2. Gruppe. Als Einteilungsgesichtspunkt verwerten die Anhänger der 4. Kategorie den Rechtsgrund, auf dem die Verbindlichkeit der Herrscherakte beruht, also wiederum ein anderes Kriterium als die 3 Gruppe[28]) Das praktische Resultat ist indes im großen und ganzen bei beiden Gruppen das gleiche, indem sich nämlich der Komplex des „Oberbefehls" und der der „Kommandogewalt" einerseits sowie die Sphäre der „Militärverwaltung" und die der „Regierungsgewalt" andererseits als kongruent decken Zugleich liegt darin schon der Keim, daß auch hier bei der 4. Gruppe — ebenso wie bei der 3. — die Begriffe keinen ausschließlichen Gegensatz enthalten und damit ebenfalls unbrauchbar für die Abgrenzung sind. Tatsächlich zeigt sich denn auch, daß „Kommandogewalt" und „Regierungsgewalt" nur quantitativ, nicht auch qualitativ einen Gegensatz bilden[29]). Eine Gleichheit in der Basis beider Begriffe besteht nämlich insofern, als in beiden Fällen die Dienstpflicht und die in ihr enthaltene Pflicht zum Gehorsam erfüllt werden muß, nur ist eben, was die Quantität anbelangt, das Unterwerfungsverhältnis bei dem Soldaten kraft der Kommandogewalt spezieller geartet, während es auf Grund der Regierungsgewalt, der ja jeder Mensch untersteht, der mit dem Staate in Berührung tritt, mehr genereller Natur ist.

Für die Kommandogewalt ist, wie Apel sagt[30]), überall dort eine rechtliche Grundlage vorhanden, wo die der Armee eigentümlichen Verhältnisse vorliegen, d. h. wo das besondere Gewaltverhältnis des Allerhöchsten Kriegsherrn zu seinem Heere zum Ausdruck komme. Zur Regierungsgewalt gehöre

28) Marschall, S. 76ff.

29) Marschall, S. 355ff.

30) vgl. über das Folgende Apel, in Fleischmanns Wörterbuch unter dem Stichwort „Armeebefehl" und „Armeeverordnung" Bd. I S. 188; ferner auch Apel, Königliche Gewalt S. 43ff.

dagegen alles, was nicht in den Kreis der Kommandogewalt falle. Der Kaiser habe, da er zugleich Inhaber der Kommandogewalt und Regierungsgewalt gewesen sei, freie Hand gehabt, ob er eine Anordnung als „Armeebefehl" oder als „Armeeverordnung" erlassen wollte, vorausgesetzt aber, daß die Anordnung nur Personen, die seiner Kommandogewalt unterworfen seien, etwas befehle und den Fiskus nicht binden sollte. „Armeebefehle" seien demnach als die von dem Inhaber der Kommandogewalt als solchem erlassenen und an die Armee gerichteten Befehle zu definieren. Dritten Personen gegenüber, also namentlich dem Fiskus gegenüber, hätte der Kaiser daher immer nur etwas im Wege der „Armeeverordnung" befehlen können. Unter die Kommandogewalt gehöre der Offizier und sein Dienst, die Ernennung zum Offizier könne hingegen noch nicht kraft der Kommandogewalt erfolgen. Hieraus ergibt sich nun, daß nach Apel bei Ernennungen Gegenzeichnung nötig sein müßte. Diese ist aber — jedenfalls bei den konkreten Personalordres — in sehr vielen Fällen unterblieben[31]). Ferner meint Apel, daß unter die Kommandogewalt auch das militärische Disziplinarrecht falle. Tatsächlich ist aber die noch heute gültige Disziplinarordnung für das Heer vom 31. Oktober 1872 gegengezeichnet worden. Die Beweisführung Apels führt demgemäß auch nicht zum Ziel!

Nachdem somit eine genaue Scheidung von Kommando und Regierung bei den 4 eben beschriebenen Gruppen nicht gelungen war, ging Marschall, indem er die Abgrenzung als ein nach seiner Meinung unlösliches Problem überhaupt verwarf, von dem entgegengesetzten Prinzip aus. Er vertrat die Lehre, auch das Kommando sei Regierung. Die Begründung holte er aus Art. 44 VU., wo es heißt, daß alle Regierungs-

31) vgl. Arndt, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des Obersten Kriegsherrn, Deutsche Juristenzeitung 1916 S. 851ff.

akte der Gegenzeichnung bedürfen[32]). Da die Militärsachen einschließlich der Kommandosachen auch Regierungsangelegenheiten seien, so wären sie demnach ebenfalls kontrasignaturbedürftig. Darauf ist zu entgegen, daß viele Kommandoakte nicht gegengezeichnet worden sind und daß somit eigentlich immerfort Verfassungsbrüche stattgefunden haben. Marschall gab auch zu, daß derartige Akte unrechtmäßig seien, sie seien aber nicht stets ungültig, sondern nur unvollziehbar, d. h. sie dürften von solchen Organen, denen ein Recht zur Prüfung der von ihnen zu vollziehenden Befehle zustehe, nicht ausgeführt werden. Vollziehbar auch ohne Gegenzeichnung seien nun aber solche Befehle, die sich an Staatsorgane richten, welche — wie vor allem die Personen des Soldatenstandes — unter Ausschluß jedes Prüfungsrechts zu unbedingtem Gehorsam verpflichtet seien; der Soldat dürfe ja die Rechtmäßigkeit dessen, was ihm sein Vorgesetzter im Dienste befiehlt, nicht nachprüfen! Die Gegenzeichnung sei demnach nur hier — und gerade nur hier — nicht die Voraussetzung der Gültigkeit der Akte. Es sei demnach die Notwendigkeit, bezw. Entbehrlichkeit der Gegenzeichnung nicht nach dem Inhalte, sondern stets nach dem Dienstverhältnis der Befehlsempfänger zu beurteilen. Hierbei ist nun aber übersehen, daß fast kein einziger Akt sich lediglich an die Offiziere und Mannschaften wendet, sondern meistens auch an die Kassen- und Rechnungsbehörden, welche die Mittel zu verschaffen haben, an den Rechnungshof des Deutschen Reiches, an die Gerichte, welche in Prozessen über Gehalt, Pensionen, Witwen- und Waisenversorgungen usw. befinden, schließlich auch an den Reichstag, der die fraglichen Ausgaben zu bewilligen hat[33]). Die Mitglieder dieser Behörden gehören nicht zu den Personen des

32) Marschall, S. 590; ferner S. 371ff.

33) siehe Anmerkung 31; vgl. ferner auch Arndt, Zur staatsrechtlichen Stellung des Militärkabinetts, Deutsche Juristen-Zeitung 1918 S. 670ff.

Soldatenstandes und sind sicher nicht zum unbedingten Gehorsam verpflichtet und doch haben sie bei ihrer Amtstätigkeit auch die nicht gegengezeichneten Staatsakte ihren Entscheidungen zu Grunde zu legen! Ebenso sind die nicht mehr zum Soldatenstande gehörigen Offiziere a. D. keineswegs zum unbedingten Gehorsam verpflichtet, und doch gilt für sie die bekannte Ehrengerichtsverordnung vom 2. Mai 1874[33])! Außerdem ist auch der Grundsatz des blinden Gehorsams nicht unbeschränkt, vielmehr ist er durch § 47 des Militärstrafgesetzbuches durchbrochen, indem nämlich gemäß der dortigen Bestimmung der Untergebene durchaus nicht verpflichtet ist, einem Befehl in Dienstsachen zu gehorchen, von dem ihm bekannt ist, daß er ein bürgerliches oder militärisches Verbrechen oder Vergehen bezweckt, ja bei Ausführung des Befehls verfällt er sogar der Strafe[34]), wie denn überhaupt Befehle der Vorgesetzten niemals ohne Umsicht und ohne geistige Tätigkeit des Soldaten ausgeführt werden dürfen[35]). Daher ist ein — trotz Gegenzeichnungserfordernis — unkontrasignierter Befehl, z. B. den Reichstag auseinander zu jagen, nicht vollziehbar und kann auch von Soldaten nicht vollzogen werden, denn vermittelst der Gegenzeichnung soll ja vor jedermann, namentlich auch vor dem Parlament, festgestellt werden, daß der Akt kein bloß persönlicher, sondern ein Staatsakt sei, für den der Minister die Verantwortung trage. Eine Gegenzeichnungsgrenzlinie auf Grund der Tatsache ziehen zu wollen, ob derjenige, an den sich der Befehl richtet, zum unbedingten Gehorsam verpflichtet ist oder nicht, hat auch dem — zumeist in der Praxis als Richtlinie benutzten — Preuß. Erlaß von 1861 durchaus fern gelegen, und man kann doch nicht gut eine Unterscheidung machen, die den Urhebern jenes Erlasses

33) Siehe S. 22.

34) Elsner v. Gronow, Militärstrafrecht, S. 54 Nr. 7 zu § 47 MilStrGB.; vgl ferner Rehm S. 29.

35) Laband, 5. Aufl. IV, S. 37.

nach dessen Sinn und Wortlaut ganz fremd gewesen war[36])! Endlich läßt sich aus der Ansicht Marschalls auch die Frage nicht erklären, warum das Gegenzeichnungsproblem in Preußen anders gehandhabt wurde, als in anderem Staaten. Die Antwort hierauf hat später Arndt[36]) zu geben versucht. Maßgebend seien, wie dieser Schriftsteller meint, historische Gründe. Beim Erlaß der Verfassung seien Überbleibsel des absoluten Staatsrechtes beibehalten worden. Die Verfassung habe sich als eine von König Friedrich Wilhelm IV. „verliehene Freiheit" dargestellt, dieser habe sie aber nur in dem Sinne sanktioniert, daß bestimmte Zweige des Heerwesens, nämlich alle Angelegenheiten der Militärorganisation sowie die Besetzung von Stellen und die Übertragung von Truppenkommandos der alleinigen Verfügung des Königs verbleiben sollten (vgl. Handbillet vom Juli 1847 an Camphausen)[37]). Die Kommandogewalt hätten auch andere Monarchen gehabt und doch hätten ihre „Armeebefehle" der Gegenzeichnung bedurft, so wären insbesondere in Bayern und Baden Ernennungen, Beförderungen und Verabschiedungen der Offiziere unter ministerieller Gegenzeichnung bearbeitet worden. Hiermit ist zwar eine politische Erklärung des Gegenzeichnungsproblems gegeben worden, aber zu einer juristischen Begriffsabgrenzung sind Arndts Darlegungen nicht verwendbar.

Die von sämtlichen Ansichten am meisten befriedigende Lösung gibt nun Rehm[38]). Er vertritt eine vermittelnde Meinung: Kommandogewalt sei nicht Regierung, stehe jedoch unter der Leitung der Regierung. Hierbei geht er von einem doppelten Oberbefehlsbegriff aus, wie dies bereits von Rönne[39]) getan hatte. Rehm bezeichnet als Ober-

36) Vgl. Anm. 31 und 33.

37) Bei Marschall, S. 30 abgedruckt.

38) Vgl. Anm. 9.

39) v. Rönne, preußisches Staatsrecht, 2. Aufl. I. Bd. S. 263f. In der neuesten Aufl. (vergl. 5. Aufl., bearbeitet von Zorn, Bd. 1 S. 208) findet sich allerdings nichts mehr über diesen Punkt.

befehl im weiteren Sinne die Kriegsherrlichkeit, d. h. die politische, allgemeine, nicht fachmännische Leitung, die Regierungsgewalt also, die der Kaiser in seiner Eigenschaft als oberster Kriegsherr und Haupt der bewaffneten Macht ausgeübt hat. Demgegenüber bedeutet für Rehm der Oberbefehl im engeren Sinne die nicht-politische, die speziell fachliche, sachverständige Leitung, die militär-technische Führerschaft, eine Kommandotätigkeit also, wie sie sich z. B. in den Fällen zeigte, wo der Kaiser als der oberste Feldherr des Deutschen Reiches Truppenübungen vornahm. Wenn nun bei den Verfassungsberatungen im Jahre 1918 der Abgeordnete Müller-Meiningen erklärte, daß unter die künftighin der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu unterstellenden Angelegenheiten z. B. auch der Befehl zur Führung eines unbeschränkten U-Bootskrieges gerechnet werden müsse[40]), so liegt dies durchaus im Sinne der — schon 1913 aufgestellten — Definition Rehms, denn das Problem eines U-Bootskrieges ist ja nicht von rein militärisch-fachmännischer Art, sondern betrifft die allgemeine politische Leitung, da ja doch in solchen Fällen wichtige Lebensinteressen der Allgemeinheit auf dem Spiele stehen. Nun hat allerdings im Jahre 1918 die Praxis über die Begriffsaufstellung Rehms insofern noch hinausgedrängt, als man jetzt auch diejenigen Arten von Handlungen des Kaisers in den ministeriellen Wirkungskreis miteinbeziehen wollte, die zwar nicht die Form von Verordnungen oder Verfügungen haben, aber doch von größter politischer Bedeutung sein können, wie Reisen, Besuche, Banketts, Telegramme, Trinksprüche u. dgl.[41]). Man wollte dadurch erreichen, daß in Zukunft die Grenzen der Verantwortlichkeit mit den Grenzen der politischen Betätigung des Kaisers überhaupt zusammenfallen sollten. Bei Unterlassung oder Hinzufügung der Gegenzeichnung hatten nun allerdings

40) vgl. Anm. 8.

41) Vgl. hierüber Piloty, Verantwortliche Regierung und persönliches Regiment, DJZ. 1918 S. 716ff.

schon von jeher politische Erwägungen eine große Rolle gespielt. Dieser Umstand war zwar bisher noch nicht in der Verfassung zum Ausdruck gebracht worden, aber doch de facto schon von jeher maßgebend gewesen. Hieraus erklärt sich auch die Variabilität in der Behandlung der Gegenzeichnungsfrage: Nach Maßgabe der Konstellation in der äußeren Lage des Reiches, d. h. also auf Grund der Überlegung, welchen politischen Kurs die führenden Männer für momentan geboten erachteten, entschied man sich über die Frage, ob ein Erlaß mit oder ohne Kontrasignatur zu publizieren sei.

Der Umstand, daß man auf Grund eines Zusatzes zu Art. 15 RV. durch die ausdrückliche Betonung des politischen Moments den Umfang der ministeriellen Verantwortlichkeit klarzustellen suchte, brachte es mit sich, nunmehr auch die Adresse dieser Verantwortlichkeit mit größerer Deutlichkeit als bisher zum Ausdruck zu bringen. Hierüber hatte es nämlich bisher an einer klaren und unzweideutigen Norm gefehlt. Obgleich es von Anfang an nicht zweifelhaft war, daß die im Art. 17 RV. dem Reichskanzler auferlegte Verantwortlichkeit als eine parlamentarische gedacht war, so konnte sich doch beim Mangel jeder Bestimmung des Adressaten die Meinung bilden, daß staatsrechtlich jene Verantwortlichkeit nur dem Kaiser gegenüber bestehe. Durch einen weiteren Zusatz zu Art. 17 RV. wurde es nunmehr klar ausgesprochen, daß die Verantwortlichkeit dem Bundesrate und dem Reichstage gegenüber bestehen sollte. Welche Rolle die beiden gesetzgebenden Versammlungen bei Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit spielen sollten, läßt sich allerdings nicht genau erkennen, da hierüber keine positive Bestimmung geschaffen wurde. Scheinbar aber sollte eine Verbindung von führender Stellung und Reichstagsmitgliedschaft hergestellt werden, indem die auf den höchsten Posten der Leitung des Reiches stehenden Männer aus dem Reichstage hervorgehen sollten, hierbei aber ihr Zusammenhang mit Parlament und Partei

nicht durch Ausscheiden aus dem Reichstage gestört werden sollte[42]). Daher wurde auch Art. 21 Abs. II RV. aufgehoben. Zur Förderung der politisch-persönlichen Beziehungen, die auf diese Weise zwischen Regierung und Reichstagsmehrheit angebahnt werden sollten, wurde in das Stellvertretungsgesetz die Bestimmung aufgenommen, daß außer dem Reichskanzler in Zukunft auch dessen Stellvertreter das Recht haben sollten, im Reichstage auf Verlangen gehört zu werden. Dies bedeutete einen Schritt auf dem Wege zur Schaffung eines für die einheitliche Politik des Reiches gesamtverbindlichen kollegialen Ministeriums, in welchem die Staatssekretärstellvertreter neben dem Reichskanzler mitverantwortlich sein sollten, während bisher der Reichkanzler in seiner Eigenschaft als einziger Reichsminister allein verantwortlich gewesen war und seine Stellvertreter lediglich als unter seiner Leitung stehende Hilfskräfte fungiert hatten. Alles dies sind Folgerungen, die sich aus der Betonung des politischen Moments ergeben, während bisher das Wort „politisch" in der Reichsverfassung überhaupt noch gar nicht gestanden hatte!

Zur näheren Auslegung des von Rehm konstruierten doppelten Oberbefehlsbegriffes sei nun im einzelnen noch folgendes bemerkt. Während v. Rönne den zweiten Oberbefehlsbegriff als einen Bestandteil des ersten bezeichnete, stellt Rehm beides als etwas von einander Getrenntes hin, doch steht nach seiner Ansicht der zweite Begriff unter der Leitung des ersten und bildet somit eine Funktion von ihm. Im Art. 46 der preuß. VU. sowohl wie auch im Art. 53 RV., so führt Rehm weiter aus, sei Oberbefehl im Sinne von „Kriegsherrlichkeit" zu verstehen. Würde im Art. 46 VU. die Kommandogewalt gemeint sein, so würden wir zu der ungereimten Folgerung kommen, daß der König im übrigen nicht an der Spitze des Heeres gestanden hätte, und würden wir dem Art. 53 RV. jene Bedeutung beilegen, so erhielten wir den widersinnigen Schluß, daß die Ordre, durch die der

42) Vgl. Anm. 41.

Kaiser im Jahre 1899 den Oberbefehl über die Marine übernahm[43]), überflüssig gewesen sei. Die fachmännische Führerschaft ist in den beiden eben genannten Verfassungsvorschriften also nicht gemeint. Preußens Herrscher haben sich ja von jeher als Soldatenkönige gezeigt und in ihrem großen Interesse für militärisch-technische Fragen die fachliche Führerschaft ihrer Armee schon immer in der Hand gehabt; der Kaiser hatte sie hingegen hinsichtlich der Reichsmarine anfänglich noch nicht, sondern erst seit der eben erwähnten Ordre von 1899. Der Minister ist — nach Rehms Darlegungen — an der allgemeinen Leitung stets beteiligt, denn die Bestimmung des Art. 46 VU.: „Der König führt den Oberbefehl über das Heer" bedeute „ohne Parlament," aber „mit Minister;" ebenso ist es bezüglich des Oberbefehls des Kaisers über die Marine gemäß Art. 53 RV.[44]) Wir kommen demnach in theoretischer Hinsicht mit Rehm zu folgendem Lösungsergebnis: Alles, was zum Oberbefehl im Sinne von allgemeiner, politischer Leitung gehört, ist zur kontrasignaturpflichtigen Sphäre zu rechnen, soweit es sich hingegen um die nichtpolitische Leitung, die lediglich rein militärische Angelegenheiten betreffende Kommandogewalt handelt, kommt die Gegenzeichnung nicht in Frage.

Bezüglich der Kontrasignatur der unter die Kriegsherrlichkeit fallenden Herrscherakte ist indes eine Einschränkung zu machen: die Unterschrift des Ministers ist nämlich nur bei dem einen der beiden Teile erforderlich, in die die „Regierung" zerfällt, nämlich bei der „Initiative und Anordnung[45])", d. h. bei denjenigen Handlungen, wo nur das Allgemeine und Wichtige bestimmt wird, ohne Berücksichtigung der Details. Die Ausführung des Angeordneten bildet den zweiten Teil der „Regierung," und diese Ausführung ist — gleich der Kommandogewalt — kontrasignaturfrei gewesen. Daher brauchte von einem Marinebefehl, der beispielsweise eine größere Anzahl von Versetzungen, Beförderungen u. dgl. enthielt, der Reichskanzler, bezw. dessen Stellvertreter, der Staatssekretär des Reichsmarineamtes, nur im ganzen Kenntnis zu nehmen, die einzelnen Ausfertigungen der Patente usw. brauchte er hingegen nicht zu kontrasignieren.

43) RGBl. 1899 S. 61.

44) Als Gegensatz zu dem den „Oberbefehl" des Kaisers über die Marine erörternden Art. 53 RV. sei hier noch erwähnt, daß Rehm den in Art. 63 RV. genannten „Befehl" des Kaisers über das Heer im Sinne von Kommandogewalt auffaßt; die ganze Leitung des Heeres könne hier deswegen nicht gemeint sein, weil die hierzu gehörende Heeresverwaltung nicht Sache des Kaisers war, sondern der Kontingente, und zwar gerade auf Grund des eben genannten Art. 63.

§ 2. Das Marineverordnungsrecht des Kaisers.

Da das Wesen des konstitutionellen Staates gerade darin besteht, daß neue Rechtssätze nur mit Zustimmung der Volksvertretung entstehen können, so ist die Vertretung des Gesetzes durch eine Verordnung stets eine Abweichung von der verfassungsmäßigen Organisation und Funktion der gesetzgebenden Faktoren[46]). Die Gestattung einer Durchbrechung der Regel, daß für die Gesetzgebung verfassungsmäßig eine bestimmte Form vorgeschrieben ist, ist eine Ausnahme, die durch eine besondere und ausdrückliche Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung anerkannt werden muß. Aus der allgemeinen Vorschrift des Art. 17 RV. konnte eine Befugnis des Kaisers zum Erlaß von Rechtsverordnungen nicht hergeleitet werden, wie dies z. B. v. Mohl getan hat[47]). Dieser Artikel übertrug dem Kaiser lediglich die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze. Einer derartigen Überwachung können nur Handlungen oder Unterlassungen unterliegen, nicht aber Regeln. Dem Kaiser gebührte demnach

45) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914 S. 618f.

46) Hänel, Studien Bd. II S. 64.

47) v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 169ff.

gemäß Art. 17 zwar die Kontrolle über die durch Reichsgesetze normierte Verwaltung und hiermit also auch der ihm in seiner Eigenschaft als Chef der Reichsverwaltung[48]) zustehende Erlaß von Verwaltungsverordnungen, welche lediglich Anweisungen an die Behörden zwecks Regelung von interna enthalten. In den Fällen aber, wo eine Vorschrift den Untertanen im allgemeinen oder gewissen Klassen derselben oder den Gemeinden, Korporationen, Eisenbahnunternehmern usw. Verpflichtungen auferlegt oder in das Gerichtswesen, Steuerwesen, die Gemeindeverfassung usw. eingreift, ist diese Vorschrift ihrem materiellen Inhalte nach nicht mehr eine res interna der Verwaltung[49]). Alsdann darf — sowohl in Preußen wie im Reiche — nur ausnahmsweise der Verordnungsweg beschritten werden, und zwar stets nur intra legem und auf Grund einer besonderen Ermächtigung des Gesetzes. So ist insbesondere der im Art. 62 VU. ausgesprochenen Regel, daß ein Rechtssatz, ein Gesetz im materiellen Sinne, auf keinem anderen Wege als durch das Zusammenwirken aller gesetzlichen Faktoren (König und beide Kammern), d. h. durch ein formelles Gesetz geschaffen werden könne, im Art. 45 der einschränkende Grundsatz zur Seite gestellt, daß der König die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen erläßt. Hierdurch sollten offenbar nicht bloß Ausführungsverordnungen ohne Gesetzeskraft (bloße Verwaltungsverordnungen), sondern auch Ausführungsverordnungen mit Gesetzeskraft (Rechtsverordnungen) gemeint sein. Das ergibt sich aus folgender Betrachtung[50]). Art. 106 VU. besagt, daß Gesetze und Verordnungen verbindlich seien, wenn sie in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form bekannt gemacht seien. Eine derartige Kundmachung der Öffentlichkeit gegenüber war nun lediglich für die aus

48) Laband, 5. Aufl. II S. 198.

49) Laband, 5. Aufl. IV S. 18.

50) Vgl. über das Folgende Hubrich, Preußisches Staatsrecht Seite 137.

der potestas legatoria emanierenden Akte erforderlich, für bloße Verwaltungsverordnungen also nicht. Die Befugnis des Königs zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen folgt schon aus den Worten des Art. 45 Satz 1: „Dem Könige steht die vollziehende Gewalt zu," wodurch sowohl das Recht wie auch die Ausübung der Exekutive auf den König übertragen ist. Demgemäß ist in Art. 45 Satz 3, wo es dann weiterhin heißt, daß der König die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen erläßt, das Wort „Verordnung" — genau wie im Art. 106 — mit „Rechtsverordnung" zu identifizieren[51]). Demgegenüber hält Arndt[52]) den Gesetzgebungsweg in Preußen nicht für den selbstverständlichen, für den in allen Fällen für Rechtssätze notwendigen. Er vertritt nämlich die Ansicht, daß im Art. 62 unter der gesetzgebenden Gewalt nur die höchste rechtsetzende Gewalt zu verstehen sei, daß somit nicht jeder Rechtsatz ein formelles Gesetz, also die Mitwirkung der Kammern voraussetze, sondern insofern, als — nach den übrigen Verfassungsvorschriften — ein Gesetz für die Entstehung eines Rechtssatzes für erforderlich erklärt sei. Wann das Parlament mitzuwirken hätte, bestimme sich nicht nach Art. 62, sondern nach den einzelnen Vorschriften in Art. 2, 3, 5, 6, 7, 8 usw. (sogenannte Enumerationstheorie). Das Vorwalten eines rein formellen, einen Rechtsnorminhalt an sich nicht erfordernden Gesetzesbegriffes sei auf die enge Anlehnung der VU. an Art. 26 der Belgischen Konstitution vom 7. Februar 1831 zurückzuführen: „Le pouvoir legislatif s'exerce collectivement par le roi, la chambre des représentants et le sénat." Aus alledem ergibt sich also, daß nach Arndts Ansicht der König von Preußen nicht bloß intra legem, sondern praeter legem ein ganz allgemeines Rechtsverordnungsrecht besessen hat. Nun lagen aber in der preußischen Monarchie die Verhältnisse

51) vergl. Anmerkung 50.

52) Vgl. über das Folgende Arndts genannte Schrift: Das selbständige Verordnungsrecht, 1902, insbes. S. 57f.

ganz anders wie in Belgien[53]), da der König von Preußen nicht — wie der König der Belgier — nur mit den beiden Kammern zusammen die höchste Autorität darstellte, sondern als der Träger der einheitlichen Staatsgewalt wirklich staatsrechtlich allein der Gesetzgeber war und nur hinsichtlich der Ausübung des Gesetzgebungsrechtes durch eine Mitwirkung des Landtages bei Formulierung des Gesetzestextes beschränkt war, während der Gesetzesbefehl wiederum allein von ihm ausging[54]).

Da Arndts Ansicht somit nicht stichhaltig erscheint, kommen wir zu dem Ergebnis, daß nur intra legem ein Rechtsverordnungsrecht des Königs von Preußen bestanden hat. Dies war denn auch für das Gebiet der Preußischen Kriegsmarine maßgebend: Verwaltungsverordnungen für die Marine konnte der König zwar unbeschränkt erlassen, aber zum Erlaß von Rechtsverordnungen war er nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung befugt.

Da, wie Haenel[55]) hervorhebt, die Natur der preußischen Flottenorganisation — im Gegensatz zu der des Heeres — derart gewesen ist, daß sich das Verordnungsrecht des Königs von Preußen ohne jede Kreuzung mit den Herrschaftsrechten anderer Bundesstaaten hat entwickeln können, so ist auch zur Zeit der Bundesmarine das Verordnungsrecht allein dem Könige von Preußen verblieben. Dies ergibt sich aus Art. 53 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, wo es heißt, daß die Organisation und Zusammensetzung der Bundesmarine dem Könige von Preußen — also nicht etwa dem „Bundespräsidium" oder dem „Bundesfeldherrn" — obliegen solle. Im Ressort der Marine sollte eben der Norddeutsche Bund schlechterdings nichts anderes sein als ein

53) Vgl. Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur (in Hirths Ann. 1904 S. 832).

54) Siehe Anm. 52.

55) Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte Bd. II S. 69.

„verlängertes Preußen." (Ausdruck Kaiser Wilhelms I.)[56]). Demgegenüber hat allerdings Arndt[57]) die Meinung vertreten, daß der König von Preußen zur Zeit der Bundesmarine sein Verordnungsrecht als Vertreter der Interessen aller beteiligten Staaten — also nicht nur Preußens allein — betätigt habe. Er habe also nicht lediglich die Geschäfte Preußens besorgt, sondern stets „von Bundes wegen" gehandelt. Arndt gibt hiermit nun aber keine juristische, sondern eine politische Definition, — ebenso wie er dies durch Hervorhebung der „Überbleibsel des absoluten Staatsrechts" bezüglich der Lösung des Gegenzeichnungsproblems getan hatte[58]). Seine Ansicht ist insbesondere deswegen nicht verwendbar, weil sie ja in direktem Gegensatz zu Art. 53 der Verfassung des Norddeutschen Bundes steht!

Im Deutschen Reiche sollten auf Grund der Worte des Art. 53 RV.: „Die Organisation und Zusammensetzung liegt dem Kaiser ob," die hierzu nötigen Anordnungen nicht — wie beim Heere — lediglich in allgemeinen grundlegenden Normen vom Reiche ausgehen und in ihren Details dann den Bundesstaaten überlassen bleiben, vielmehr sollten sie, da den einzelnen Bundesstaaten ja keinerlei Sonderrechte auf dem Gebiete der Marine eingeräumt waren, vom Reiche auch durchgeführt werden[59]). Der Kaiser sollte, wie v. Seydel[60]) hervorhebt, im Namen des Reiches nicht nur den Oberbefehl über die Marine führen, sondern er sollte in der ganzen staatsrechtlichen Bedeutung des Wortes deren Kriegsherr sein. Daher ist es auch unzweifelhaft die Absicht des Art. 53 RV. gewesen, dem Kaiser für die Kriegsmarine das Verordnungsrecht zu übertragen. Hieraus ergibt sich vor allem, daß im

56) Vgl. Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie Bd. II S. 545.

57) Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 124.

58) Vgl. S. 24.

59) v. Rönne, Reichsstaatsrecht Bd. IIb S. 163.

60) v. Seydel, Komm. S. 300.

Bereiche der Verwaltungsverordnungen die Zuständigkeit des Kaisers an die Stelle der regelmäßigen Zuständigkeit des Bundesrates nach Art. 7 Abs. I Ziffer 2 treten sollte[61]). Aber auch die Befugnis des Kaisers zum Erlaß von Rechtsverordnungen auf dem Gebiete der Marine läßt sich aus Art. 53 folgern[62]) allerdings dürfte sie nur insoweit anzuerkennen sein, als sie mit Oberbefehl und Organisationsrecht tatsächlich notwendig zusammenhängt[63]). Das auf diese Weise umgrenzte Rechtsverordnungsrecht des Kaisers ist wirklich von beinahe keiner Seite ernstlich in Zweifel gestellt worden[64]). Hätte etwa die Reichsverfassung den Gesetzgebungsweg an Stelle des Verordnungsweges beabsichtigt, so hätte sie dies sicherlich ausdrücklich geregelt, wie sie es ja bezüglich des Landheeres in den Artikeln 58, 60, 61 letzter Absatz, 62 Abs. 2 und 3 getan hat. Ferner darf es wohl als ausgeschlossen gelten, daß etwa der Bundesrat Rechtsverordnungen auf dem Gebiete der Marine hätte erlassen dürfen. Dies ergibt sich aus folgender Betrachtung. Keines unter den Reichsorganen hatte durch die Verfassung eine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen erhalten[65]). Arndt bestreitet dies allerdings[66]). Die Ansicht dieses Autors, daß unter Gesetz im Sprachgebrauch der Preußischen Verfassungsurkunde lediglich ein formeller Begriff zu verstehen sei, ist ja bereits eingehend erörtert und widerlegt worden[67]). Eine entsprechende Lehre vertritt Arndt nun auch bezüglich der Reichsverfassung: Gesetz im Reiche sei alles und nur das gewesen, was der Kaiser auf Grund eines übereinstimmenden Mehrheitsbeschlusses von Bundesrat und Reichstag

61) v. Seydel, a. a. O.
62) vgl. Laband, 5. Aufl. Bd. II S. 90.
63) Seydel, Komm. S. 300.
64) Laband, 5. Aufl. Bd. IV S. 19.
65) Laband, 4. Aufl. Bd. II S. 82.
66) Vgl. insbes. Arndt, Verordnungsrecht des deutschen Reiches, insb. S. 349.
67) Vgl. S. 31.

nach vorheriger Sanktion von Seiten des Bundesrates im Reichs-Gesetzblatt als Gesetz habe verkünden lassen; auf den Inhalt des in dieser Weise vom Kaiser verkündigten Aktes komme es schlechthin nicht an[68]). Aber nicht allein den Begriff „Gesetz," sondern auch den Begriff „Verordnung" hat Arndt auf dem Boden des Reichsstaatsrechtes rein formell als einen Akt erklärt, der ohne Rücksicht auf den Inhalt von der Verwaltung ausgehe und seine formellen Urheber weder in der Gesetzgebung noch in der richterlichen Gewalt sehe[69]). Der amtliche und allgemein übliche Sprachgebrauch begreife unter Verwaltungsvorschriften auch Rechtsvorschriften, nämlich alle nicht vom Gesetzgeber erlassenen[70]), und daher sei die Bestimmung des Art. 7 Abs. I Ziff. 2 dahin zu verstehen, daß der Bundesrat, sofern nicht durch formelles Reichsgesetz etwas anderes bestimmt sei, die generelle Ermächtigung haben solle, zur Ausführung von Reichsgesetzen die erforderlichen allgemeinen, d. h. in allen Staaten gültigen Verordnungen zu erlassen; hierbei treffe der Ausdruck „Verwaltungsvorschriften" unter Umständen auch „Rechtsvorschriften." Demgegenüber geht die herrschende Meinung von einem materiellen Gesetzesbegriff[71]) aus, und zwar nicht allein in Preußen, sondern auch in Reich. Aus dem Gegensatz zum materiellen Gesetzesbegriff ergibt sich nach der herrschenden Meinung der materielle Verordnungsbegriff[72]). Eine Verwaltungsvorschrift im Sinne des Art. 7 Abs. I Ziff. 2 ist als eine materiell dem Gebiete der Verwaltung angehörende und des Rechtsnormcharakters an sich entbehrende Vorschrift zu definieren, während demgegenüber eine Rechtsvorschrift materiell eine dem objektiven Rechte

68) Arndt, Reichsstaatsrecht S. 157, 159; vgl. hierzu Hubrich, Das Reichsgericht S. 4.
69) Arndt, Reichsstaatsrecht S. 200, 210.
70) Arndt, Reichsstaatsrecht S. 201.
71) Laband, 5. Aufl. Bd. II S. 1ff.
72) Laband, 4. Aufl. Bd. II S. 78f.

angehörende Vorschrift bedeutet[73]). Die eben besprochene Bestimmung des Art. 7 hat sich also nur auf die eigentlichen Verwaltungsverordnungen bezogen; überhaupt ist keinem einzigen unter den Reichsorganen auf Grund einer Generaldelegation in der Reichsverfassung die Rechtsverordnungsgewalt zugestanden worden, sondern stets nur in einzelnen Fällen auf Grund einer Spezialdelegation hat der Reichsgesetzgeber die Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung erteilt. Da nun auf dem Gebiete der Marine keinem andern der Reichsorgane die Rechtsverordnungsbefugnis ausdrücklich übertragen worden ist, so sind wir berechtigt, auf die indirekte Delegation, wie sie sich aus Art. 53 zu Gunsten gerade des Kaisers entnehmen läßt, zurückzugreifen. Hätte die Reichsverfassung die Präsumption einer derartigen indirekten Berufung des Kaisers zur Ausübung der Zuständigkeit auf dem Gebiete des Marineverordnungsrechtes ausschließen wollen, so hätte sie eben eine ausdrückliche Ermächtigung zu Gunsten eines der anderen Reichsorgane erteilen müssen! Da dies nicht geschehen ist, konnte also das Rechtsverordnungsrecht in der Marine niemals dem Bundesrate zustehen.

Nun konnte allerdings das Verordnungsrecht des Kaisers — jedenfalls in Friedenszeiten — nicht so weit gehen, daß etwa hierdurch reichsgesetzlich anerkannte Rechtssätze zeitweilig oder dauernd hätten derogiert werden dürfen. Für den Kriegsfall war hingegen dem Kaiser die Befugnis eingeräumt, den gesetzlichen Rechtszustand nach Vorschrift des preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 insofern abzuändern, als er gemäß Art. 68 RV. einen jeden Teil des Bundesgebietes in Kriegszustand erklären durfte[74]). Die strittige Frage, ob außer dem Kaiser auch Militärbefehlshaber, Festungskommandanten usw. berechtigt waren, den Kriegszustand zu erklären, dürfte

73) Hubrich, Das Reichsgericht S. 7.
74) Laband, 5. Aufl. Bd. IV S. 90.

für die in §§ 1 und 2 des Bel.-Ges. genannten Fälle zu bejahen sein[75]). Gemäß § 5 des Bel.-Ges. konnte nun in die Bekanntmachung über die Erklärung des Belagerungszustandes die zeit- und distriktweise Außerkraftsetzung gewisser Grundrechte der Staatsbürger (vergl. Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36 der preuß. VU.) aufgenommen, bezw. in einer besonderen Anordnung verkündet werden. Insofern durften also bestehende Gesetzesbestimmungen im Verordnungswege aufgehoben werden, im übrigen bestand aber auch während des Kriegszustandes für den Kaiser und die Militärbefehlshaber kein Recht zum Erlaß von Notverordnungen (sog. Verordnungen mit interimistischer oder provisorischer Gesetzeskraft[76])). Dies wird allerdings von Pelargus bestritten[77]). Nach Ansicht dieses Schriftstellers geht nämlich die vollziehende Gewalt gemäß § 4 des Bel.-Ges. einschließlich des Notverordnungsrechtes auf die Militärbefehlshaber über. Pelargus hält das Notverordnungsrecht für einen Bestandteil der vollziehenden Gewalt und schließt dies aus verfassungshistorischen Gesichtspunkten insofern, als weder der Verfassungsentwurf von 1848 noch die Umarbeitung desselben durch die Kammern noch die octroyierte Verfassung vom 5. XII. 1848 ein Notverordnungsrecht in der Art des Art. 63 preuß. VU. gekannt hätten. Mithin hätte wohl die Regierung das Notverordnungsrecht in die vollziehende Gewalt mit einbezogen. Von den in Art. 63 VU. genannten Voraussetzungen sei nur die erste für die Militärbefehlshaber von Bedeutung, insofern als der Belagerungszustand stets als ein Fall anzusehen sei, wo es sich um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder um die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes handelt. Die zweite Voraussetzung, nämlich die Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, fiele von selbst weg, da die Militärbefehlshaber

75) Dambitsch, Komm. zur RV. S. 617.
76) Pürschel, Komm. z. Bel.-Ges. S. 62.
77) Leipz. Ztschr. f. deutsches Recht 1915 S. 1185ff.

— und nur sie — für ihre Anordnungen persönlich verantwortlich seien. Auch die dritte Voraussetzung, die Nichtanwesenheit des Parlaments, komme nicht in Betracht, und zwar wegen der räumlich eingeengten Gültigkeit und der zeitlichen Kurzlebigkeit der Verordnungen. Daher glaubt Pelargus aus Art. 63 ein Notverordnungsrecht der Militärbefehlshaber folgern zu können. Wenn nun aber auch die von der preuß. VU. im Art. 63 vorgesehenen Voraussetzungen teilweise als belanglos nicht zur Anwendung gelangen können, so ergibt sich hieraus doch, daß jener Artikel auf die besonderen Verhältnisse, wie sie für Militärbefehlshaber während des Belagerungszustandes bestehen, nicht recht passen will! Pelargus gibt dies auch zu, meint jedoch, daß im Kriege, wo das Ganze auf dem Spiele stände, kein Raum zu ängstlicher rücksichtsvoller Einhaltung der für Friedenszeiten gegen Willkür staatlicher Behörden wie einzelner Menschen gezogenen Richtlinien bleibe. Aus diesem Grunde kommt er zu dem Schluß, daß die im Frieden dem Könige von Preußen offengehaltenen Gebiete der Notverordnungen im Kriege gerade den ergiebigsten, ja den einzigen Boden für die Entfaltung der auf die Militärbefehlshaber übergegangenen vollziehenden Gewalt bilden. Nun ist aber doch der Erlaß von Notverordnungen im Reiche durch keine verfassungsmäßige Vorschrift begründet, und eine analoge Anwendung des für ganz andere Fälle berechneten Artikel 63 der preuß. VU. dürfte daher sehr bedenklich sein! Über die bestehenden Rechtsnormen kann man sich auch im Kriege nicht ohne weiteres hinwegsetzen. Es läßt sich demnach, wie insbesondere Pürschel[78]) ausgeführt hat, das Notverordnungsrecht der Militärbefehlshaber endgiltig nicht rechtfertigen.

Was in dieser Beziehung für die Militärbefehlshaber gilt, ist auch auf den Kaiser anzuwenden. Hänel[79]) und — sich ihm anschließend — Pürschel haben den Kaiser als

78) vgl. Anm. 76.

79) Hänel, Staatsrecht S. 439; Pürschel S. 97.

Militärbefehlshaber im Sinne von § 4 des Bel.-Ges. angesehen. Hänel führt aus: „Mit der Erklärung des Kriegszustandes geht die vollziehende Gewalt von den Einzelstaaten auf das Reich, von den Landesherren auf den Kaiser über." Diese Ansicht hat auch Labands Billigung gefunden[80]). Die Militärbefehlshaber sollten nun gemäß § 4 des Bel.-Ges. offenbar nicht die vollziehende Gewalt irgend einer Behörde, sondern ganz allgemein die vollziehende Gewalt (in abstracto) erhalten, somit also alle diejenigen Angelegenheiten regeln, die nicht dem Gebiete der richterlichen oder der — in Preußen regelmäßig vom Könige und den beiden Kammern ausgeübten — Gesetzgebungsgewalt zufielen[81]). Es sollte demnach die vollziehende Gewalt in dem gleichen Umfange auf die Militärbefehlshaber übergehen, wie sie in der preußischen VU. dem Könige beigelegt war[82]), denn dadurch, daß das Reich auf Grund von Art. 68 RV. das preußische Gesetz als provisorisches Reichsgesetz übernommen hatte, hatte es auch dessen Begriffe und die Voraussetzungen dieser Begriffe übernommen. Dieser Auffassung entsprechend hat also der Kaiser während des Kriegszustandes die vollziehende Gewalt in dem Umfange besessen, wie sie dem Könige von Preußen gemäß der preuß. VU. zustand. Hierbei sollte aber offenbar ein Notverordnungsrecht ausgeschlossen bleiben, denn was soeben bezüglich der sonstigen Militärbefehlshaber ausgeführt wurde, gilt in gleichem Maße auch für den Kaiser: Hätte das Reich ein Notverordnungsrecht in irgend einer Form und unter irgend welchen Umständen zulassen wollen, so hätte die Reichsverfassung — oder ein späteres Gesetz — dies ausdrücklich hervorheben müssen.

Eine andere Einschränkung für das kaiserliche Marineverordnungsrecht bestand nun außerdem insofern, als der Allerhöchste Kriegsherr bei Ausübung dieses Rechtes an

80) Laband, 5. Aufl. Bd. IV S. 46 Anm. 1.

81) Conrad, Komm. z. Bel.-Ges. S. 16; Pürschel S. 58.

82) Pürschel S. 59.

bestimmte militärgesetzliche Vorschriften gebunden war. Art. 53 normierte allerdings ein „gesetzlich unbeschränktes[83])“ Organisationsrecht des Kaisers, diesem stand jedoch — gewissermaßen „unvermittelt,“ wie Laband sagt — ein ebenso unbeschränktes Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesrates und des Reichstages gegenüber. Letzteres ist ja auch unbedingt notwendig, denn wenn nicht geradezu Willkür im Fordern und im Versagen bestehen soll, so muß für die Aufstellung des Etats eine gesetzlich feststehende Organisation ebenso wie für jede andere Verwaltung vorhanden sein. Nun ist durch das Gesetz, betreffend die deutsche Flotte vom 10. April 1898[84]) und durch das an dessen Stelle getretene Gesetz vom 14. Juni 1900[85]) sowie durch die späterhin hierzu erlassenen Abänderungsgesetze[86]) der Ausbau der deutschen Flotte zum Teil auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden. Hierdurch wurde eine gewisse Bindung für beide Teile geschaffen; einerseits waren die gesetzgebenden Versammlungen (Bundesrat und Reichstag) an die Bewilligung der Mehrausgaben gebunden, welche die Durchführung des von ihnen angenommenen Flottenbauprogramms erforderte, andererseits konnte der Kaiser bei Ausübung seines Organisationsrechtes nur in Übereinstimmung mit jenen Gesetzen über die darin im voraus bestimmte Zahl und Art der zur Verwendung bereiten Schiffe sowie über ihre Indienststellung Bestimmungen treffen. Hierdurch waren also seinem Verordnungsrechte gewisse Grenzen gesetzt. Indes war bezüglich der in jenen Gesetzen nicht genannten Schiffsgattungen (z. B. Kanonenboote, Schulschiffe, Spezialschiffe) das kaiserliche Verordnungsrecht unberührt ge-

83) Laband, 5. Aufl. Bd. IV S. 128.

84) RGBl. 1898 S. 165.

85) RGBl. 1900 S. 255.

86) Ges. v. 5. Juni 1906; (RGBl. S. 729; Ges. v. 6. April 1908 (RGBl. S. 147); Ges. v. 14. Juni 1912 (RGBl. S. 392), auf Grund des Art. IV des letzgen. Ges. neu gefaßt durch Bek. v. 27. Juni 1912 (RGBl. S. 435).

blieben[87]), doch durfte es natürlich auch nur nach Maßgabe des Etats ausgeübt werden.

Die eben genannten Einschränkungen, die das kaiserliche Verordnungsrecht durch einige militärgesetzliche Bestimmungen erlitt, wurden nun aber andererseits wieder dadurch gemildert, daß sich der Kaiser an der Entstehung jener Gesetze in mancher Beziehung — teils direkt und teils indirekt — selber beteiligen konnte. Zwar nicht als gesetzgebender Faktor, denn für die Marinegesetze galten natürlich in dem gleichen Umfange wie für alle anderen Reichsgesetze die allgemeinen Normen, daß gemäß Art. 5 Abs. I der RV. die Feststellung des Gesetzesinhalts durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse vom Bundesrat und Reichstag zu erfolgen hatte und daß daraufhin dem Bundesrat gemäß Art. 7 Abs. I Ziff. 1 die Fassung des Sanktionsbeschlusses oblag. Demgemäß beschränkte sich die verfassungsmäßige Teilnahme des Kaisers an der Marinegesetzgebung im allgemeinen auf die ihm hinsichtlich der gesamten Reichsgesetzgebung zugewiesenen Rechte, nämlich seine Vermittlertätigkeit zwischen Bundesrat und Reichstag nach Art. 16 RV. und auf die Befugnisse der Ausfertigung (Promulgation) und Verkündigung (Publikation) der Gesetze nach Art. 17 RV. Aber es waren doch zwei Marinesonderrechte für den Kaiser geschaffen worden, die ihm in manchen Fällen wenigstens eine mittelbare Einwirkung auf den Entstehungsprozeß der die Marine betreffenden Gesetze ermöglichen konnten. Das eine gewährleistete ihm die Teilnahme an der Organisation eines der gesetzgebenden Faktoren: gemäß Art. 8 Abs. II RV. stand ihm nämlich die Ernennung der Mitglieder des Bundesratsausschusses für das Seewesen zu[88]). Das zweite

87) Vgl. Dambitsch S. 559.

88) Daß mit dem Ausdruck „Bundesratsausschuß für das Seewesen“ die Kriegsmarine, und nicht etwa die Handelsmarine gemeint ist, geht daraus hervor, daß jener Ausschuß nach dem Wortlaut der Verfassung des Norddeutschen Bundes (Art. 8 Abs. II) von

war das Vetorecht des Kaisers gemäß Art. 5 Abs. II RV.: auf Grund der dortigen Bestimmung durfte nämlich der Bundesrat Abänderungen auf dem Gebiete der Kriegsmarine — ebenso wie auch auf dem Gebiete der Landarmee — nur mit kaiserlicher Zustimmung vornehmen. Entstanden bei der Beratung über derartige „Gesetzesvorschläge" Meinungsverschiedenheiten im Bundesrate, so hatte die Krone Preußen, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen aussprach, das Vetorecht. Dieses dürfte nun außer auf Gesetzesvorschläge mit Hilfe einer extensiven Interpretation auch auf Verordnungen anzuwenden sein, denn der Abs. II des Art. 5, der dem Amendement Twesten[89]) seine Entstehung verdankte, sollte nach den Ausführungen dieses Abgeordneten im konstituierenden Reichstage eine Entschädigung Preußens für die Übertragung der Regelung des Militärwesens auf den Norddeutschen Bund darstellen, und diese Entschädigung sei nur dann eine genügende, wenn jene Befugnis der Krone Preußen nicht nur die ausdrücklich auf Gesetzen beruhenden, sondern auch die zwar nur tatsächlich bestehenden, aber darum doch als Grundlage für künftige Gesetze durchaus geeigneten Einrichtungen, mithin also auch sämtliche Verordnungen mitumfasse. Eine derartige Ausdehnung des Vetorechtes wird allerdings von manchen Schriftstellern abgelehnt mit der Begründung, daß eine solche Erweiterung durch eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung hätte vorgeschrieben werden müssen: bezüglich der Steuern und Zölle sei dieses geschehen (gemäß Art. 37 RV.), bezüglich der Kriegsmarine dagegen nicht[90]).

dem „Bundesfeldherrn" ernannt werden sollte. (Erkl. des Fürsten Bismarck auf eine Frage des Abg. Frhr. v. Hammerstein in der Sitzung des konstituierenden Reichstages v. 26. März 1867; Sten.-Ber. S. 354).

89) Sten.-Ber. 1867 S. 308; siehe auch Arndt, Reichsstaatsrecht S. 181 und Dambitsch S. 187f.

90) Näheres hierüber siehe bei Dambitsch in den Anm. zu Art. 5 RV.

Die Veröffentlichung der gemäß Art. 5 Abs. II ergehenden Verordnungen erfolgte durch den Kaiser mit dem Zusatz „nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates." Eine derartige Form wurde z. B. bei der Verordnung vom 1. April 1876[91]) betreffend die Ausführung des Gesetzes über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 gewählt[92]). In eiligen Fällen konnte eine vorläufige Regelung durch den Kaiser allein veranlaßt werden, jedoch wurde alsdann der Zusatz gemacht: „vorbehaltlich der nachträglichen Zustimmung des Bundesrates." Auf solche Weise wurde im Jahre 1900 die Militär-Str.-Gerichtsordnung für das Ostasiatische Expeditionskorps in Kraft geestzt[93]).

§ 3. Die Form der Marineverordnungen des Kaisers.

Werfen wir nun einen Blick auf die äußere Form, in der die Verordnungen des Kaisers ergangen sind. In Form von „Marinebefehlen" sind die Allerhöchsten Kundgebungen des Kaisers an seine Soldaten in Veranlassung von Belobigungen, Trauerfällen, Feiern von Gedenktagen usw. erschienen[94]), Anordnungen, die stets ohne Gegenzeichnung getroffen worden sind. Alles andere ist als „Marineverordnung" anzusprechen. Hier lassen sich zwei verschiedene Formen unterscheiden, eine freiere und eine umständlichere. Der Ausdruck „Marineverordnung" ist in der Praxis nicht gebräuchlich. Zur Bezeichnung der freieren Form pflegt man von „Allerhöchsten Erlassen," „Allerhöchsten Ordres" und bei Personalangelegenheiten meist von „Kabinettsordres"

91) RGBl. 1876 S. 137.

92) Außerhalb der militärischen Gebiete wurden in dieser Form bes. die Ein- und Ausfuhrverbote erlassen (z. B. RGBl. 1880 S. 169).

93) Mar. VBl. 1900 S. 358.

94) z. B. Mar. VBl. 1901 S. 5 und 321.

zu sprechen. Bei der anderen Form sagt man schlechtweg „Verordnung", das Wort ist hier also im engeren Sinne zu verstehen. Diese „Verordnungen im engeren Sinne" waren stets an eine bestimmte Person oder Behörde gerichtet und wurden außerdem stets kontragniert, während bei der freieren Normierungsform vielfach keine Adresse vorhanden war und bezüglich der Gegenzeichnung keine Regelmäßigkeit herrschte, indem die ministerielle Unterschrift sich bisweilen vorfindet und bisweilen wieder nicht. Ferner redete der Kaiser bei den — im engeren Sinne aufzufassenden — „Verordnungen" im Plural und stellte ihnen eine Publikationsformel voran. In dieser letzteren wurde vielfach auf die Zustimmung des Bundesrates oder auf ein Gesetz, kraft dessen die Verordnung erfolgt sei, Bezug genommen, manchmal wurden auch beide Momente zum Ausdruck gebracht. Eine derartige Abhängigkeit des Kaisers erscheint auf den ersten Blick unverständlich, da ihm doch, wie dargelegt, das Marineverordnungsrecht gemäß Art. 53 RV. in vollem Umfange zustand, also ohne Mitwirkung anderer Reichsorgane und ohne Zuhilfenahme einer besonderen Gesetzesdelegation in jedem einzelnen Falle. Bei näherer Betrachtung ergibt sich nun, daß hier keine Ausschließung des Art. 53 vorliegen sollte, daß es sich vielmehr in allen Fällen, wo der Kaiser in den Marineverordnungsblättern die mit größerer Feierlichkeit ausgestattete Form der „Verordnung" gewählt hat, niemals um spezielle Marinefragen handelte, sondern um ganz allgemeine militärische Fragen, also um Sachen, die beide Teile unserer Wehrmacht (das Landheer sowohl wie die Kriegsmarine) betrafen. Alsdann mußte nämlich Rücksicht genommen werden auf die Verhältnisse der Armee, denn dort war das Verordnungsrecht wesentlich anders geregelt, insbesondere stand es dort dem Kaiser nicht in so weitgehendem Umfange zu. Um in dieser Hinsicht den Gegensatz zur Marine zu zeigen, muß hier auf die Rechte des Kaisers bezüglich der Armeeverwaltung etwas näher eingegangen werden. Zwar führte der Kaiser

nach Art. 63 RV. den „Befehl" über das Landheer, und es lag auch in dieser Bestimmung insofern eine hochwichtige Bedeutung, als einerseits die Regel gekreuzt wurde, daß die verbündeten Regierungen in ihrer Eigenschaft als Träger der Reichssouveränität für gewöhnlich die „höchste rechtsetzende Gewalt" darstellten[95]), und andererseits der Grundsatz durchbrochen wurde, daß die vier Heereskontingente in ihren militärischen Angelegenheiten sonst selbständig waren. Im Vergleich zur Marine aber waren die kaiserlichen Machtbefugnisse bei der Armee deswegen geringer, weil, wie bereits erwähnt[96]), der durch Art. 53 RV. normierte „Oberbefehl" des Kaisers über die Marine als „Kriegsherrlichkeit", d. h. also als allgemeine Leitung der Marine aufzufassen ist und daher die „Marineverwaltung" in vollem Umfange in sich faßte, hingegen der dem Kaiser gemäß Art. 63 RV. zustehende „Befehl" über das Landheer sich nur auf den engen Kreis der rein fachlichen Militärangelegenheiten bezog. Nur für diese begrenzte Materie war demnach, sofern man sich der Begriffsabgrenzung Rehms anschließen will, der Kaiser zum Erlaß von Armeeverordnungen befugt, für sonstige Armeeverwaltungsgebiete demnach nur auf Grund besonderer Einzelbestimmungen, wie sie z. B. in Art. 65 RV., in § 8 und § 71 des Reichs-Militärgesetzes vom 2. Mai 1874[97]) und in § 36 des Ges. betr. Änderungen der Wehrpflicht vom 11. Februar 1888[98]) enthalten sind.

Das Gleiche, was bezüglich der Form der Armeeverordnungen des Allerhöchsten Kriegsherrn in der vorangegangenen Darstellung ausgeführt wurde, gilt nun auch für die ganz allgemeine militärische Fragen betreffenden kaiserlichen Verordnungen, da hier, wie bereits erwähnt, die

95) Vgl. Dambitsch, Verfassung des Deutschen Reiches S. 591.
96) Vgl. S. 25.
97) RGBl. 1874 S. 45.
98) RGBl. 1888 S. 11.

Rücksicht auf die im Vergleich zur Marine weit enger gezogenen Armeebefugnisse des Kaisers von maßgebendem Einfluß sein mußte.

Im Gegensatz hierzu lagen aber bei denjenigen kaiserlichen Verordnungen, die lediglich die Marine speziell betrafen, die Verhältnisse ganz anders. Denn eine militärrechtliche Norm, die nur für die Marine — und nicht zugleich auch für das Heer — aufgestellt wurde, erhielt anstatt der umständlicheren Form der „Verordnung im engeren Sinne" stets die einfachere Form der Allerhöchsten Ordre. Diese letztere wurde z. B. angewandt, als der Kaiser bestimmte, daß die für das preußische Heer geschaffene Servisordnung auch für die Marine gelten solle[99]). Die Berechtigung zur Einführung der Servisvorschrift bei der gesamten Armee hätte ihm durch ein besonderes Reichsgesetz delegiert werden müssen. Bezüglich des württembergischen und sächsischen Kontingentes konnte er gemäß Art. 63 Abs. 5 RV. nichts anderes tun, als den Kontingentsherren die Verpflichtung auferlegen, für ihr Gebiet den Rechtszustand einzuführen, der der für das preußische Kontingent erlassenen Verordnung entsprach[100]). Bezüglich des bayrischen Kontingents konnte er noch nicht einmal dieses befehlen, da dieser Bundesstaat im Frieden eine vollständig selbständige Militärverwaltung unter dem Oberbefehl des Königs von Bayern besessen hat[101]). Nur im Kriege ist die Machtstellung des Kaisers dem Heere gegenüber die gleiche gewesen wie der Marine gegenüber, denn alsdann konnte er allen deutschen Truppen unbedingt und unterschiedslos Befehle erteilen und Verordnungen stets unmittelbar erlassen[102]).

99) Mar. VBl. 1899 S. 172.

100) Vgl. Dambitsch S. 609, Laband 5. Aufl. Bd. IV S. 23ff.

101) Arndt, Reichsstaatsrecht, S. 495 u. Hubrich, Deutsches Verfassungsrecht S. 135. Die Einführung der von Preußen geschaffenen Verordnungen konnte daher in Bayern nur im Wege der Verständigung erfolgen.

102) Arndt, Staatsr. S. 466.

§ 4. Die Handhabung der Gegenzeichnung bei den Marineverordnungen des Kaisers.

Daß Personalsachen von der Gegenzeichnung befreit sein sollten, wurde in der bekannten preußischen Ordre von 1861 ausgesprochen, nur sollte ja, wie erwähnt, im Falle der Inanspruchnahme des Etats eine geheime Gegenzeichnung stattfinden[103]). Von Laband werden sämtliche den Offiziersersatz betreffenden Angelegenheiten als Kommandosachen bezeichnet[104]). Soweit konkrete Personalordres in Betracht kommen, ist die Gegenzeichnung wohl noch vielfach unterblieben. Genau feststellen läßt sich dies allerdings nicht, da derartige Ordres nur selten im Wortlaut veröffentlicht wurden. Abstrakte Personalordres, d. h. solche, die allgemeine Regeln über die einzelnen Personalangelegenheiten aufstellen, erhielten schon von jeher in überwiegendem Maße die Gegenzeichnung. Dies gilt insbesondere von den Ordres über die Erteilung des Heiratskonsenses[105]), über das Beförderungs- und Ernennungswesen[106]), über Titel- und Rangverhältnisse[107]), weiter aber auch von den Erlassen über die Einführung neuer Dienstgrade und von den Ordres, die über die Annahme, Ausbildung und Prüfung der als Anwärter für eine der Marinelaufbahnen eintretenden Mannschaften Bestimmungen treffen[108]). Über viele derartige Fragen sind genaue Dienstvorschriften ergangen, wie z. B. auch über die Ausbildung der Seekadetten auf den Schulschiffen[109]). Die kaiserlichen Einführungsordres hierzu tragen ebenfalls durch-

103) Vgl. S. 18.

104) Laband, 5. Aufl. Bd. IV. S. 107.

105) Mar. VBl. 1872 S. 111; 1903 S. 361; 1910 S. 399.

106) Mar. VBl. 1893 S. 188; 1903 S. 95. Ausnahmsweise ohne Kontrasignatur: Mar. VBl. 1897 S. 195.

107) Mar. VBl. 1897 S. 19; 1899 S. 174; 1899 S. 175; 1913 S. 343. Ausnahmsweise ohne Kontrasignatur: Mar. VBl. 1887 S. 63; 1904 S. 201.

108) Mar. VBl. 1871 S. 45; 1872 S. 60; 1899 S. 47.

109) Mar. VBl. 1899 S. 173.

weg die Gegenzeichnung. Stets unkontrasigniert erschienen in den letzten Jahren nur noch die — von jeher ohne Gegenzeichnung veröffentlichten — Patentierungsordres[110]) sowie die Erlasse über den Geschäftsgang in Personalsachen[111]), die man in älterer Zeit bereits in den ministeriellen Wirkungskreis einbezogen hatte[112]), während man neuerdings merkwürdigerweise hiervon wieder abgekommen war[113]). Bei den übrigen Personalsachen kann man fast überall die umgekehrte Beobachtung machen: bei schwankender Praxis entfällt zumeist der größere Teil der unkontrasignierten Ordres auf die ersten Jahrzehnte nach der Reichsgründung, während man sich neuerdings immer mehr zum entgegengesetzten System bekehrt zu haben scheint. Beispiele hierfür bieten besonders die Kommandierungsangelegenheiten[114]).

Auch das zur „Ehrenhoheit[115])" des Monarchen gehörende Ordens- und Auszeichnungswesen wurde fast stets in die Kontrasignatursphäre mit einbezogen[116]), mit Ausnahme derjenigen Akte, bei denen eine Belastung des Etats überhaupt nicht in Frage kam, wie z. B. Festsetzungen über die Trageweise eines Ordens[117]).

Gemäß den im Oktober 1918 geschaffenen Änderungen der Reichsverfassung sollte die ständige Kontrasignierung eines großen Teils der Akte in Personalangelegenheiten nun-

110) Mar. VBl. 1881 S. 201; 1897 S. 266.

111) Also insbes. die Ordres über die Einreichung der Gesuchs- und Vorschlagslisten, Vierteljahresrapporte u. dgl. mehr.

112) Mar. VBl. 1872 S. 73.

113) Mar. VBl. 1891 S. 134; 1902 S. 359f.; 1907 S. 152.

114) In älterer Zeit ohne Kontrasignatur: Mar. VBl. 1888 S. 7; 1889 S. 31; 1891 S. 31. Neuerdings mit Kontrasignatur: Mar. VBl. 1900 S. 478; 1901 S. 390.

115) Hubrich, Preußisches Staatsrecht S. 147.

116) Mar. VBl. 1872, S. 33; 1901 S. 256. In einigen Fällen finden wir sogar die Gegenzeichnung des Gesamtministeriums vor: Mar. VBl. 1890 S. 39; 1900 S. 46.

117) Mar. VBl. 1882 S. 133.

mehr durch eine Rechtsnorm erzwungen werden. Es wurde nämlich zu Art. 53 folgender Zusatz gefügt: „Ernennung, Versetzung Beförderung und Verabschiedung der Offiziere und Beamten erfolgt unter der Gegenzeichnung des Reichskanzlers[118])."

Ebenso wie bei den Personalien war bei den meisten sonstigen Angelegenheiten schon während der ganzen letzten Jahrzehnte ein Hinneigen zum Kontrasignatursystem zu bemerken; unter diese Entwickelung hat dann die im Wege einer Zusatzbestimmung zu Art. 17 erfolgte Ausdehnung der Ministerverantwortlichkeit auf sämtliche politische Handlungen des Allerhöchsten Kriegsherrn gewissermaßen den verfassungsrechtlichen Schlußstein gesetzt. Von jeher hatte der Kaiser die Zentralbehörden stets[119]), die Truppenteile und Schiffe zumeist[120]) mittelst kontrasignierter Ordres organisiert, nur bezüglich der Provinzialbehörden waren Organisationserlasse noch vielfach ohne Gegenzeichnung veröffentlicht worden[121]). Die Vorherrschaft der Gegenzeichnung in den vergangenen Dezennien zeigt sich ferner auch bei den stets unter die ministerielle Wirkungssphäre

118) Vgl. Anm. 8.

119) RGBl. 1871 S. 272; 1889 S. 47; 1889 S. 51; Mar. VBl. 1891 S. 37, 39, 54; 1899 S. 111; ebenso schon in der Preuß. Marine: Preuß. Ges.-S. 1853 S. 908; 1859 S. 127; 1861 S. 205.

120) Durchweg mit Kontrasignatur: Ordres über Neugründungen und Umformierungen von Truppenteilen (Mar. VBl. 1872 S. 147; 1897 S.63); ebenso Schiffskondemnierungen (Mar. VBl. 1899 S. 27; 1905 S. 310; ausnahmsweise jedoch ohne Kontrasignatur: Mar. VBl. 1892 S. 219); durchweg ohne Gegenzeichnung: Namengebung und Namenänderung von Schiffen (Mar. VBl. 1892 S. 133), Einteilung der Kriegsfahrzeuge in bestimmte Rangklassen (Mar. VBl. 1893 S. 233; 1899 S. 50) und Zuteilung von Schiffen an eine der beiden Marinestationen (Mar. VBl. 1899 S. 101; 1902 S. 250).

121) Ohne Kontrasignatur: Mar. VBl. 1877 S. 163; 1883 S. 118; 1886 S. 45 usw. Mit Kontrasignatur: Mar. VBl. 1894 S. 83; 1895 S. 259.

gerechneten Angelegenheiten der wirtschaftlichen Militärverwaltung[122]), sowie auch bei den Bekleidungssachen, die seit 1891 fast niemals mehr der Gegenzeichnung entbehrten[123]).

Manöverangelegenheiten wurden bis etwa 1901 noch ohne Kontrasignatur[124]) veröffentlicht, seitdem mit derselben[125]). Allerdings läßt sich hier die Entwicklung nur etwa bis zum Jahre 1905 verfolgen, denn von 1906 bis 1909 wurden die Manöverangelegenheiten lediglich in Form von kurzen Notizen unter den am Schlusse jedes Marine-Verordnungsblattes bekannt gegebenen Benachrichtigungen publiziert und seit dem Jahre 1910 sogar überhaupt nicht mehr. Dies ist deshalb interessant, weil man daraus erkennt, wie der Kaiser infolge der drohenden politischen Lage sich bereits während der letzten Friedensjahre veranlaßt sah, seine Dispositionen ebenso geheim zu treffen wie im Kriege.

Die Gegenzeichnung finden wir ferner auch unter den 1870[126]) und 1914[127]) ergangenen allgemeinen Mobilmachungsbefehlen vor. Diese wurden in beiden Fällen mittelst eines für Heer und Flotte gemeinsamen Erlasses angeordnet. Es sind nun aber auch einige Mobilmachungsbefehle ergangen, die lediglich die Marine betrafen, und zwar in den Fällen, wo es sich darum handelte, Marinestreitkräfte zu Spezialunternehmungen kriegsbereit aufzustellen (z. B. die 1904 erfolgte Versetzung von S.M.S. „Wolf" in den Kriegszustand)[128]).

122) z. B. Gehalt (Mar. VBl. 1911 S. 260), Löhnung (Mar. VlB. 1887 S. 120) usw.

123) Vor 1891 noch ohne Kontrasignatur: Mar. VBl. 1872 S 89; 1883 S. 67; 1884 S. 73 usw. Seit 1891 durchweg mit Kontrasignatur: Mar. VBl. 1891 S. 278; 1897 S. 19; 1902 S.59; 1911 S. 13.

124) Mar. VBl. 1890 S. 20; 1891 S. 21.

125) Mar. VBl. 1902 S. 235; 1903 S. 225.

126) Laut Angabe von G. Lehmann, Die Mobilmachung 1870/71. Berlin 1905 S. 30ff.; zit. bei Marschall S. 249.

127) Mar. VBl. 1914 S. 275.

128) Mar. VBl. 1904 S. 277 (mit Kontrasignatur).

Auch hier ist vorwiegend die Gegenzeichnung vorhanden; jedoch nicht immer streng durchgeführt[129]).

Die Ordres über die soldatischen Grußpflichten wurden bis 1908 ohne Gegenzeichnung veröffentlicht[130]). Dies entsprach auch durchaus den theoretischen Forschungsergebnissen, da wir es hier insofern mit Akten der Kommandogewalt zu tun haben, als die kriegerische Verwendung der Truppen die Aufrechterhaltung der Disziplin und damit auch eine genau geregelte Erweisung der den Vorgesetzten gebührenden Ehrenbezeugungen erforderte. Trotzdem wurden derartige Ordres seit dem Jahre 1909 durchweg gegengezeichnet[131]).

Auch bei den Marinestrafrechtsangelegenheiten hatte man sich in den letzten Jahrzehnten allmählich zur Kontrasignierung entschlossen. Dies gilt insbesondere von den das formelle Marinestrafrecht betreffenden Erlassen, d. h. also von den Verfahrensangelegenheiten. So sind insbesondere diejenigen Ordres, durch die einzelnen Marinebefehlshabern die Befugnis zur Ausübung der höheren oder niederen Gerichtsbarkeit verliehen wurde, bis gegen Ende der 90er Jahre zumeist noch ohne[132]), seitdem jedoch mit der Kontrasignatur veröffentlicht worden[133]).

Bei der Setzung des materiellen Strafrechts kann die militärische Befehlsgewalt selbstverständlich niemals eine Rolle spielen. Daher sind denn auch die vom Kaiser für die Marine herausgegebenen Kriegsartikel[134]) kontrasigniert worden: diese sind ja gewissermaßen als ein Auszug aus den materiellen Strafbestimmungen anzusehen, weil sie die Truppen mit den zu gewärtigenden Strafen und Belohnungen

129) Ohne Kontrasignatur: z. B. Mar. VBl. 1900 S. 200.

130) Mar. VBl. 1900 S. 389; 1908 S. 346.

131) Mar. VBl. 1909 S. 60; 1913 S. 343.

132) Mar. VBl. 1888 S. 17; 1891 S. 115.

133) Mar. VBl. 1905 S. 309; 1906 S. 313 usw.

134) Mar. VBl. 1903 S. 23.

bekannt machen sollen[135]). Für gewöhnlich durften nun aber solche materiellen Strafrechtssätze überhaupt gar nicht im Verordnungswege geregelt werden, sondern mußten der gesetzlichen Normierung vorbehalten bleiben. Sollte der Verordnungsweg ausnahmsweise gestattet sein, so geschah dies zumeist durch ausdrückliche blankettgesetzliche Bestimmung, wie sie z. B. in § 28 und § 157 des Militär-Strafgesetzbuches und in § 25 des Einführungsgesetzes zur Militär-Strafgerichtsordnung enthalten sind.

Die konkreten Ordres, die der Kaiser in seiner Eigenschaft als oberster Gerichtsherr der Marine auf Grund der §§ 18 Abs. 4, 21 Satz 2, 34 Abs. 2, 35, 93, 207 Abs. 4, 261 Abs. 2 Satz 2, 388 Abs. 1, 418, 422 und 424 der Militärstrafgerichtsordnung erließ, gelangten nicht zur Veröffentlichung. Sie sind vermutlich — ebenso wie die konkreten Personalordres — zumeist als Akte der Kommandogewalt behandelt worden.

Die Marinedisziplinarstrafordnungen sind stets in den ministeriellen Wirkungskreis mit einbezogen worden, da ihnen, wie Laband bemerkt[136]), geradezu die Bedeutung eines zweiten Strafgesetzbuches zukommt. So tragen denn nicht allein die Disziplinarstrafordnung von 1914[137]), sondern auch die älteren Vorschriften aus den Jahren 1891[138]) und 1902[139]) unter ihren Einführungsordres die Gegenzeichnung.

Endlich sind auch die Gnadenakte (Amnestieerklärungen) — bis auf den von Kaiser Friedrich bei seinem Regierungsantritt erlassenen[140]) — stets unter ministerieller Mitwirkung ergangen[141]).

135) Für das Landheer sind — durch AV. vom 22. Sept. 1902 — besondere Kriegsartikel ergangen.

136) Laband, 5. Aufl. Bd I S. 485 Anm. 1 u. Bd. IV S. 157f.

137) Mar. VBl. 1914 S. 107.

138) Mar. VBl. 1891 S. 116.

139) Mar. VBl. 1902 S 361.

140) Mar. VBl. 1888 S. 69f.

141) Mar. VBl. 1896 S. 1; 1913 S. 178; 1914 S. 276.

Demgegenüber ist das Ehrengerichtswesen (abgesehen von einigen wenigen kontrasignierten Erlassen aus älterer Zeit)[142]) immer zur höchstpersönlichen Sphäre des Kaisers gerechnet worden[143]). Außer den konkreten Personal- und Strafrechtsordres und den Ordres auf dem Gebiete des Ehrengerichtswesens bildeten schließlich die in der Form von „Marinebefehlen," veröffentlichten persönlichen Kundgebungen des Kaisers an seine Truppen wohl das einzige Gebiet, von dem die Gegenzeichnung bis zuletzt noch vollkommen fern geblieben war[144]).

Es ergibt sich also aus alledem, daß schon im Laufe der vergangenen Epoche die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers langsam ausgebaut worden war und damit also die — im Sinne einer rein fachlichen Leitung (Kommandobefugnis) aufzufassende — Oberbefehlsgewalt des Kaisers großen Beschränkungen unterworfen wurde. Während das Deutsche Reich in den ersten Dezennien seines Bestehens in Bezug auf gewisse militärische Angelegenheiten noch ein absoluter Staat gewesen war, war es neuerdings auch hinsichtlich dieser Dinge allmählich konstitutionell geworden. Indem nun die eben geschilderte Umwandlung in der Praxis nach und nach vor sich ging, wurde damit für die im Oktober 1918 geschaffenen Reichsverfassungsänderungen gleichsam schon der Boden bereitet. Bisher war die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers noch immer nicht zu einem Rechtsinstitut gestaltet worden; sie war, wie Laband sagt[145]), nur ein politisches Prinzip gewesen, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrte. In allmählicher Verdrängung der noch bestehenden „Überbleibsel des absoluten Staates"[146]) hatte sich die restlose Durchführung

142) Mil. Wochenbl. 1862 S. 45 u. 1872 S. 25.

143) Siehe insbes. die unkontrasignierte Ehrengerichtsverordnung vom 25. Juli 1895 (Mar. VBl. 1895 Anl. zu Nr. 10).

144) Vgl. S. 43.

145) Laband, 5. Aufl. Bd. I S. 381.

146) vergl. S. 24.

des konstitutionellen Systems ausweislich der von Jahr zu Jahr immer häufiger auftretenden Kontrasignierung während der ganzen letzten Dezennien tatsächlich bereits Schritt vor Schritt vollzogen. Dies sollte durch den im Wege einer Abänderung von Art. 15 und 53 RV. herbeigeführten Gegenzeichnungszwang angesichts der politischen Neuordnung und der Veränderung der militärischen Lage des Reiches nunmehr auch verfassungsrechtlich verankert werden. Wenige Tage nach der Veröffentlichung der Reichsverfassungsänderungen erfolgte dann aber die Abdankung des Kaisers.

Der in den vorhergegangenen Darstellungen geschilderte Rechtszustand war dadurch mit einem Schlage gegenstandslos geworden. Es dürfte indes das Studium der bisherigen Rechtsverhältnisse jedenfalls noch auf unbegrenzte Zeit hinaus für den Rechtshistoriker hohe Bedeutung behalten, insofern als dieser die Rechtsentwicklung festzustellen hat, die der vergangenen Periode im Rahmen der allgemeinen deutschen Rechts- und Verfassungsgeschichte zufällt.

Lebenslauf.

Am 15. Dezember 1893 wurde ich, Georg Carl Günther Stechert zu Hamburg geboren. Meine Eltern sind: Professor Dr. Carl Stechert, Astronom, Abteilungsvorstand in der Deutschen Seewarte zu Hamburg und Frau Emma Stechert, geb. Bode. Ich bekenne mich zur evangelischen Konfession. Den ersten Schulunterricht erhielt ich an der Vorschule von Adolf Thomsen von Ostern 1900 bis Ostern 1903. Darauf besuchte ich das Wilhelm-Gymnasium, das ich Ostern 1912 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Auf den Universitäten zu München, Berlin und Kiel widmete ich mich dann dem Studium der Rechte und bestand am 19. April 1915 vor dem Oberlandesgericht in Kiel das Referendarexamen. Am 1. Juli 1915 trat ich beim II. Ersatz-Seebataillon in Wilhelmshaven ein. Kurz darauf wurde ich zu einem bei der dortigen Intendantur eingerichteten Kursus der Kriegsverwaltungsschule der Marinestation der Nordsee kommandiert. Am 22. Dezember 1915 wurde ich dann der Kasse der Deutschen Seewarte zu Hamburg überwiesen und daselbst am 19. April 1916 zum Marine-Intendantur-Sekretär-Stellvertreter ernannt. In dieser Stellung bin ich bis Ende März 1919 tätig gewesen. Seitdem nahm ich an der Universität Greifswald während des Frühjahrs-Zwischensemesters sowie während des Sommer-Semesters 1919 an einigen Vorlesungen und Übungen wiederholungsweise teil. Das Rigorosum bestand ich daselbst am 2. Juni 1919.

MSH 27784

END OF
TITLE